Se reúnen en este volumen los mejores trabajos de Otto Hintze, ori[ginal]mente publicados en diversas revistas. Responden todos ellos al amb[icioso] proyecto, que el ilustre politólogo no llegó a realizar, de escribir la Historia General de la constitución y la administración. No es exagerado decir, sin embargo, que su trabajo sobre el feudalismo, unido a los dos estudios sobre la constitución estamental, representa en sí una Historia de las formas constitucionales de Occidente en la Edad Media y que sus trabajos sobre el comisario y el estamento profesional de los funcionarios proporcionan un pleno conocimiento sobre dos instituciones claves de la época absolutista.

Otto Hintze sabe unir la amplitud de horizonte con una intensa penetración del objeto estudiado. Su horizonte histórico se extiende no sólo a los pueblos occidentales, sino también a los orientales y a los extraeuropeos; y su horizonte sistemático no se limita al campo de la ordenación política y administrativa, sino que integra en ella con éxito las esferas tangenciales de la historia y de las ciencias políticas, de la economía, de la jurisprudencia y de la sociología, lo que justifica que se le haya calificado de "científico universal".

La amplitud de horizonte permite a Hintze estudiar una institución en toda la extensión de su desarrollo histórico, es decir, desde sus comienzos hasta la actualidad, porque en el fondo lo que le interesa de la historia política es su carácter de supuesto para una teoría política sistemática. No es pues extraño que, entre otros logros, se señale su obra por dos grandes aportaciones metódicas a la historia constitucional que la lectura del presente volumen revelará al lector.

OTTO HINTZE REVISTA DE OCCIDENTE BPS

HISTORIA DE LAS FORMAS POLITICAS

12

OTTO HINTZE

HISTORIA DE LA FORMAS POLITICAS

5600425049002 1



BIBLIOTECA DE POLITICA Y SOCIOLOGIA

REVISTA DE OCCIDENTE

La «Biblioteca de Política y Sociología» de la Revista de Occidente *viene ofreciendo al lector de lengua española un conjunto de obras que, al nivel del tiempo presente, sirvan para orientarle en la realidad política y social. Trata con ello de informarle sobre los fenómenos surgidos en nuestra época y de darle a conocer nuevas perspectivas de aquella realidad, derivadas de la aplicación de nuevos métodos y conceptos, en ocasiones elaborados por otras disciplinas como la economía, la historia y la psicología. De acuerdo con el carácter ecuménico del tiempo actual, no limita su horizonte a Occidente, sino que incluye también, en la medida de lo posible, obras referentes a las ideas y, en general, a las estructuras políticas de otras culturas u otros tiempos, no solo por el interés que puedan encerrar en sí mismas, sino también como supuesto para conocer los cuerpos históricos a los que los acontecimientos de los últimos años han convertido en sujetos activos de la política. En suma, esta «Biblioteca» —que trata de servir tanto al hombre culto como al estudioso de los temas políticos y sociológicos— se compone de una Colección Major y una Colección Minor en función de la extensión de cada obra.*

LOS EDITORES.

Véase relación de títulos aparecidos, al final de la obra.

OTTO HINTZE, 1861-1940

HISTORIA DE LAS FORMAS POLÍTICAS

Traducido al español
por
JOSÉ DÍAZ GARCÍA



Serie Major

1968

Traducción de diversos trabajos de la versión original en alemán de los tomos *Staat und Verfassung* (2.ª edición, aumentada, 1962) y *Soziologie und Geschichte* (2.ª edición, aumentada, 1964).

Depósito legal: M. 13.094 - 1968

Impreso en España por Talleres Gráficos de Ediciones Castilla, S. A. — Maestro Alonso, 23. — MADRID

Indice

Hintze

Otto Hintze nació en 1861 y murió en 1940. Discípulo de Droysen y de Schmoller, con quien colaboró en la publicación del «Acta Borussica» y otros trabajos, fue profesor de «Política e Historia constitucional, económica y administrativa» en la Universidad de Berlín. Pertenece a la gran generación alemana de fines del siglo pasado y comienzos del presente (Max Weber, Scheller, von Wieser, Oppenheiner, Meinecke, etc.). Si se hace excepción de su «Exposición introductiva a la organización de autoridades y administración general de Prusia en el comienzo del gobierno de Federico II» (639 pp.), publicada como introducción al tomo VI del «Acta Borussica», nunca escribió obras voluminosas, de modo que su labor se encuentra dispersa en 365 trabajos. Algunos de los más importantes de ellos fueron reunidos en 1941 y en 1942 en dos volúmenes, con los títulos de *Staat und Verfassung* y *Zur Theorie der Geschichte*, ambos bajo la cuidadosa dirección de su discípulo y eminente historiador del Derecho Político alemán Fritz Hartung. En 1962 se hizo una edición ampliada del primer volumen, conservándose su título, y en 1964 del segundo, bajo el título *Soziologie und Geschichte*, que reúne sus trabajos de sociología, política y teoría de la historia. De estos dos volúmenes se han tomado los trabajos que componen el presente libro.

Proyectó —y hay que pensar que le hubiera sido fácil hacerlo— una Historia General de la constitución y de la administración, pero circunstancias objetivas, unidas a una grave enfermedad de la que nunca se repuso totalmente, le impidieron llevarla a cabo. Sin embargo, no es exagerado decir que su trabajo sobre el feudalismo, unido a los dos estudios sobre la constitución estamental forman de por sí una historia de las

formas constitucionales de Occidente en la Edad Media, y que otros de sus trabajos, especialmente los destinados al comisario y al estamento profesional del funcionario, proporcionan un pleno conocimiento sobre dos instituciones claves de la época absolutista.

Otto Hintze sabía unir la amplitud de horizonte con la penetración intensa en el objeto estudiado. Su horizonte histórico-espacial se extiende no solo a los pueblos occidentales o, como prefería decir, «románico-germánicos», sino también a los pueblos europeos orientales y a los cuerpos históricos extraeuropeos creadores de culturas superiores (como puede apreciar el lector de los dos primeros estudios del presente volumen), pues partía implícitamente del supuesto de que tal extensión de horizonte es la condición para alcanzar una comprensión clara y distinta de la institución objeto de estudio. Su horizonte sistemático no se limita al campo de la ordenación política y administrativa —que constituye, sin embargo, el tema central de su estudio, del que nunca se desvía— sino que trata con éxito de integrar en torno a ellos las esferas tangenciales de la historia y de la ciencias políticas, de la economía, de la jurisprudencia y de la sociología, lo que justifica que Hartung lo haya calificado de «científico universal». Pero la extensión de horizonte va unida a la pulcritud y precisión metódicas, lo que tuvo como resultado que nunca cayera en vagas generalizaciones y siempre supiera calar en la esencia del fenómeno, objetivo al que su estudio se orientaba constante y primordialmente, pero que era inalcanzable si previamente no se situaba en sus conexiones más generales.

La amplitud de horizonte permite a Hintze estudiar una institución en toda la extensión de su desarrollo histórico, es decir, desde sus comienzos hasta su extinción o hasta la actualidad, porque en el fondo lo que le interesaba de la historia política era su carácter de supuesto para una teoría política sistemática.

Hintze hace dos grandes aportaciones metódicas a la historia constitucional. La primera es el concepto de *Staatsbildung*, vocablo en este caso concreto difícil de traducir y que en la presente traducción se ha vertido por «configuración estatal», dando por supuesto, a la palabra estatal un sentido lato que en ciertos aspectos puede hacerse coincidente con el de política o, más bien, con el de orden político. La «configuración estatal» es un concepto comprensivo de todo lo referente a la forma y delimitación exterior de la entidad política, a sus relaciones exteriores, a su magnitud y estructura, al ensamblamiento firme o laxo de sus partes integrantes y a su composición étnica. La tesis de Hintze es que el contenido, la significación y los cambios constitucionales están condicionados y han de ser interpretados partiendo de su articulación a esa totalidad designada como «configuración estatal». La segunda aportación metódica —que en realidad es un momento integrante de la primera, pero que cobra una amplia autonomía, en virtud de su singular importancia— es la afirmación de la estrecha vinculación no solo entre la política exterior y la política interior, sino, sobre todo, entre la política y situación política exteriores y la forma constitucional, de manera que la estructura constitucional está en buena medida condicionada por aquella.

El primer trabajo contenido en el presente volumen: «La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional» es una síntesis de la historia de las formas políticas desde los antiguos Imperios hasta la constitución liberal parlamentaria, desarrollada en aplicación del concepto de *Staatsbildung*. El trabajo «Esencia y difusión del feudalismo» es uno de los más importantes y densos sobre el tema y en modo alguno puede pensarse que esté anticuado a pesar de haber sido escrito en 1929: en una apretada y magistral síntesis se estudia en él el fenómeno del feudalismo en su dimensión universal, bien que tomando como centro de referencia a los pueblos románico-germánicos; después de fijar los conceptos y definir los tipos, se precisan las etapas de desarrollo del feudalismo y se explican las condiciones universales de su nacimiento en función de determinadas situaciones y retos, siendo, en resumen, uno de los trabajos más esclarecedores y de más amplio horizonte sobre el tema.

La «Tipología de las constituciones estamentales en Occidente» y «Las condiciones histórico-universales de la constitución representativa» son dos estudios señeros en torno a la constitución estamental, concepto que si bien desde hace largo tiempo ha sido elaborado y sistematizado en Alemania, en cambio, está relativamente poco desarrollado en otros países, a pesar de la

extensa y a veces meritoria labor llevada a cabo por la *Commision Internationale pour l'histoire des Assemblées d'Etats.* En todo caso, se trata de un concepto historiográfico-político sin cuyo auxilio se pierde la rigurosidad de las líneas del desarrollo constitucional de Occidente. Hintze nos muestra en clara, precisa y apretada síntesis el concepto de este tipo de constitución y de sus dos subtipos: el bicameral y el tricurial, así como la significación de cada uno de ellos para el ulterior desarrollo constitucional de los países en que tuvieron respectivamente vigencia. Aplicando su concepto metódico de la «configuración estatal» nos explica las razones históricas del surgimiento y desarrollo de ese tipo de constitución y especialmente su condicionamiento por la política internacional y la infraestructura sociopolítica de cada país, y, en fin, coloca en su justa perspectiva el problema de la significación de las constituciones estamentales para el nacimiento de las modernas constituciones representativas.

Los estudios «El comisario y su significación en la historia general de la administración» y «El estamento de funcionarios» constituyen dos aportaciones fundamentales para la historia de la infraestructura del Estado moderno, es decir, de su administración, si convenimos en designar como su supraestructura a la constitución, pues, justamente, la continuidad entre la ordenación estatal iniciada con el absolutismo, y la del Estado liberal burgués, e incluso la del presente, no se muestra ciertamente en la permanencia de la constitución, sino en la de las líneas básicas de la administración burocrática como *instrumentum regni.* El primero de los estudios muestra el lado dinámico de la utilización del funcionario como agente de gobierno. La importancia decisiva del comisario fue ya claramente puesta de manifiesto por Bodino con unos conceptos que «en su orden» no son menos significativos que el de la soberanía. Estos comisarios o funcionarios extraordinarios, a diferencia de los «oficiales» o funcionarios ordinarios —los cuales tienen sus competencias delimitadas por la ley— se caracterizan por actuar no según los términos de las competencias legales, sino según los términos de la *comissio* recibida del gobernante. Originada lejanamente en el derecho canónico y próximamente en las necesidades del control de la organización militar, es una institución clave para la transformación del principio abstracto de soberanía en la efectividad concreta de la *praxis,* allanando las resistencias de los poderes socio-políticos extraestatales todavía erguidos, y asumiendo las atribuciones de los funcionarios ordinarios, más atentos a estar a bien con las oligarquías locales y a actuar con criterios y rutinas tradicionales que a servir activamente los intereses de un Estado orientado hacia el futuro e inspirado en la idea de lo público. La institución comisarial, bajo una u otra denominación, ha estado siempre presente en la organización administrativa moderna, incluso en los períodos de mayor estabilidad; frecuentemente se ha transformado en magistratura ordinaria perdiendo o conservando el nombre de comisario, y cobra especial importancia cuando el Estado sufre un cambio revolucionario como el instrumento adecuado para superar la neutralidad de los funcionarios —en momentos en que el Estado ha de actuar como beligerante—, cuando no su obstaculización subjetiva (sabotaje) u objetiva (inercia, rutina, tendencia a considerar los medios burocráticos como fines en sí mismos, incapacidad objetiva para entender que exige la nueva situación, etc.). Se trata, pues, de una institución de primera importancia que si bien ha sido estudiada en Alemania y, en menor medida, en Francia, no ha recibido la atención debida en los estudios de lengua española.

El estudio sobre el estamento de los funcionarios, muestra el nacimiento de los mismos desde las dos fuentes originarias (la ministerialidad, es decir, la relación doméstica y primitivamente servil con el gobernante, y los juristas unidos a él por contrato libre) hasta su conversión en un estamento profesional definido por su *ethos,* su honor, su actitud y conformación vitales, etc., estamento que interpreta prácticamente a todos los estratos de la sociedad de clases y que se constituye como algo autónomo de estas; se estudian también las líneas generales de su relación jurídica y económica con el Estado, desde las formas de pago en especie hasta el sueldo, así como la naturaleza no solo jurídica, sino también ética, de su relación con el Estado. Se trata, pues, de un estudio en el que se aunan la consideración histórica, la sociológica y la económico-fiscal hasta darnos una visión completa de tan importante estamento profesional. El trabajo termina con unas consideraciones sobre la

situación de dicho estamento en Alemania en la época y, por tanto, en la circunstancia en la que escribía Hintze, alguna de las cuales han perdido quizá actualidad, pero otras como la tendencia de los obreros a adquirir formas funcionariales no solo la conservan, sino que no dejan de ser proféticas, agudas y todavía actuales.

El estudio «Esencia y transformación del Estado moderno» es una visión general del desarrollo político constitucional de la Edad Moderna que se ocupa de precisar el concepto de «Estado moderno» y de distinguir sus tipos, los cuales constituyen, a la vez, etapas de desarrollo. Finalmente, en «Economía y política en la época del capitalismo moderno» se estudian las relaciones entre el Estado y la economía. Frente a las tesis de la influencia o determinación unilateral, se mantiene la de la condicionalidad recíproca entre ambos términos.

CAPITULO 1

La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional

Estudio histórico-político (1902)

Muchos están completamente hechos a la idea de que la formación y la modificación de las constituciones estatales están condicionadas por el desarrollo social de la población; es decir, por las relaciones cambiantes de poder entre las distintas clases sociales que rigen sucesivamente o que al menos influyen sobre el gobierno. Según la concepción de Karl Marx, la lucha de clases es la gran rueda que impulsa todo movimiento histórico; pero incluso quienes están lejos de mantener una concepción tan unilateral no pueden menos de tener que admitir casi siempre que la estructura social de un pueblo es lo que ante todo condiciona su constitución política. Esta concepción, que desde luego tiene sólidos fundamentos, suele pasar por alto una cosa, y es el hecho de la configuración externa de los Estados: la formación y delimitación mismas del Estado y del pueblo en los que se efectúa el desarrollo social, las transformaciones en su existencia exterior, las cuales acertadamente no son indiferentes para su estructura interna. De ahí el que, por regla general, el Estado y el pueblo sean considerados en su existencia externa como una magnitud dada e invariable; de ordinario, solamente se hace cuestión de las modificaciones sociales internas que puedan influir sobre las formas constitucionales. Con ello se desliga al Estado singular de la conexión política en que se ha formado y se le considera como un objeto aislado, puramente

en sí, sin preguntar si su peculiaridad está también condicionada por las relaciones en que está con su ambiente exterior.

En este modo de ver creo yo que radica la causa principal de que hoy la mayoría de los historiadores miren con desconfianza y aversión a las teorías políticas. En la historia domina la política exterior de los Estados, y en la teoría política no suele repararse siquiera en ella. También Treitschke ha colocado al final de su sistema las relaciones de los Estados entre sí, sin examinar en otra parte su influencia decisiva sobre la forma y la constitución de los Estados singulares, mientras que Ranke, con un fino instinto político, ya había vislumbrado que con frecuencia de la política exterior depende no ya la mera existencia, sino incluso la constitución de los Estados.

Ahora bien, puede objetarse que la política exterior no es objeto de la sistemática científica; que los acontecimientos de la historia universal, las luchas por el poder de los pueblos y los Estados, no son susceptibles de someterse a una teoría. Pero aquí no se trata tampoco de eso. Se trata más bien la cuestión de si la forma exterior de los Estados, que las más de las veces está condicionada por momentos de política exterior, influye sobre su estructura interna, es decir, sobre su constitución, y hasta qué punto influye, y de si tales casos son tan solo esporádicos, incompatibles entre sí, o bien pueden agruparse y presentarse como relaciones regulares típicas.

En el fondo, con las luchas internas de clases y las fricciones sociales sucede algo parecido a lo que sucede con las luchas exteriores y de rivalidad de los Estados: estas luchas internas, con sus singularidades, tampoco son de por sí objeto de la teoría del Estado; pero sus resultados, la modificación de las relaciones de poder, el aumento o la disminución de la importancia de las distintas clases para el conjunto estatal, representan desde luego factores importantes en la formación y transformación de las constituciones. Entre tales resultados en la vida exterior de los Estados están precisamente los hechos de la configuración de los mismos. Por tales hechos entiendo yo, en oposición al desarrollo social interno, todo lo que atañe a la delimitación exterior, la magnitud y la figura, la trabazón apretada o laxa, incluso la composición étnica de un Estado. Para la forma de la constitución, no es indiferente que se trate del Estado-ciudad romano o del imperio universal romano, que tengamos ante nosotros un Estado de unidad nacional como Francia o una formación integrada por diversas nacionalidades como Austria, que tengamos que ver con un Estado feudal medieval o con un Estado territorial del siglo XVI o con un gran Estado moderno. La configuración de los Estados crea el terreno firmemente delimitado sobre el cual puede desplegarse el desarrollo social. Pone los cimientos para la vida estatal y para la forma del gobierno.

A mí me parece que encontramos determinados tipos de configuración de los Estados ligados históricamente con bastante regularidad a determinadas formas constitucionales. Todos los llamados imperios universales de la historia antigua y de las culturas extraeuropeas muestran la forma característica del despotismo oriental [1]. Tanto el Estado-ciudad antiguo como el más moderno, a pesar de todas las variedades, posee en todas partes una organización que concuerda con sus rasgos esenciales. Tanto en Francia como en Alemania, con el Estado territorial está ligada la característica constitución estamental. Los Estados territoriales compuestos, en su transición al Estado unitario, engendran, por lo general, el absolutismo. El Estado unitario nacional plenamente desarrollado tiende finalmente, a su vez, a la constitución representativa, en la que encuentra su forma constitucional adecuada.

En las observaciones que siguen me gustaría examinar con más detalle estas curiosas conexiones, que me han llevado a emprender estudios comparativos sobre las formas de las constituciones. Contienen una gran abundancia de problemas, cuya solución no puede intentarse aquí. Los intentos de explicación que voy a presentar en este estudio, desde luego tan solo en breves indicaciones, se basan en la noción de que en el proceso de la configuración de los Estados radican momentos causales para la estructura de las formas constitucionales. La configuración de los Estados se efectúa a través de la guerra y la colonización, de la conquista y del asentamiento pacífico, de la fusión y de la segregación de fragmentos, todo ello bajo el cruzamiento y aislamiento alternativos de razas y culturas, de tribus y lenguas entre sí. En este proceso, se ha formado paulatinamente la nacionalidad de los pueblos de cultura europea; no es un hecho

originariamente natural, sino en cierto modo un producto de la configuración de los Estados. Por importantes que sean estos momentos, incluso para la determinación de su contenido ético, para la explicación de las formas constitucionales no basta en modo alguno con la alusión a la peculiaridad y la usanza nacional. En la consideración actual se prescinde premeditadamente de la misma, que solo podría ser objeto de investigaciones descriptivas singulares para los distintos pueblos. Una investigación comparativa de conjunto, como la actual, está destinada, por tanto, a poner en primer plano el lado morfológico de la cuestión. Y aun siendo tan importante el espíritu moral nacional de las instituciones, para la explicación de las formas estatales se necesitan todavía otros puntos de vista. La vida constitucional interna de los Estados se amolda naturalmente a las condiciones políticas externas de la existencia, y estas encuentran su expresión más gráfica en los mismos hechos de la configuración de los Estados, que representan en sí no simplemente el resultado de las luchas por el poder, sino también las consecuencias de la situación geográfica y de las relaciones generales de las comunicaciones entre ellos.

El pensamiento fundamental de la escuela histórica del derecho, según el cual el derecho y la constitución son un producto del espíritu del pueblo, contiene, sin embargo, una verdad permanente y fructífera, no simplemente en oposición a las viejas nociones que querían reducirlo todo al arbitrio individual y al cálculo planificado, sino también frente a concepciones más modernas, que creen encontrar la fuerza propulsora de los movimientos históricos en la modalidad natural de los países o en las relaciones económicas de la producción. En último extremo, lo que crea o destruye las instituciones sociales son siempre fuerzas y acontecimientos espirituales; todas las influencias del mundo exterior actúan necesariamente a través del medio psíquico, y solo cabe preguntarse si a este se le atribuye un poder de refracción más o menos fuerte, un carácter y un efecto antagónico más o menos independiente y poderoso. Pero con esta salvedad debe subrayarse vigorosamente que el destino externo y las condiciones externas de vida de los pueblos tienen una influencia decisiva sobre su constitución interna. La vida histórica no es un desarrollo espiritual aislado, progresivo de por sí, como

tal vez admite Hegel, sino una constante cooperación y contraposición del mundo interior y el mundo exterior.

Con ello se señala al mismo tiempo la manera como hay que pensar la configuración de los Estados y el desarrollo constitucional. No se trata de un mecanismo inerte, mediante el cual una forma actúa sobre otra, sino de fuerzas vivas y movimientos. En el proceso de la configuración de los Estados surgen, en los distintos estadios, diversas aspiraciones, costumbres, necesidades y concepciones, que originan en los dirigentes y en las masas una determinada disposición espiritual, que es necesaria o favorable para la formación de esta o aquella figura constitucional. En mostrar esta mediatización psicológica consiste el problema fundamental que plantea la explicación de los fenómenos en cuestión; problema que indudablemente solo puede resolverse aquí de una manera somera e incompleta. No es en absoluto necesario que las personas y corporaciones actuantes o, en general, los círculos populares de los que nace una constitución, tengan conciencia de la conexión de la misma con la situación de la configuración externa del Estado ni que este hecho sea demostrable documentalmente. Ante la conciencia de los actuantes solo están, casi siempre, las necesidades derivadas secundarias y no las causas fundamentales remotas de las que se han originado. A esto hay que añadir que, por lo general, en todos los cambios históricos cooperan muchas causas.

En este sentido, quisiera hacer comprensibles las explicaciones siguientes.

Comenzaré con algunas observaciones sobre el Estado-ciudad. Es la única forma de configuración de los Estados que Aristóteles tuvo a la vista. Las variedades de constitución ciudadana son para él las formas del Estado en general. De ahí su falta de atención a la monarquía, que es tratada como una institución desaparecida; de ahí también su predilección por la democracia, que aparece como la forma de constitución ciudadana propiamente conveniente, como la πολιτεία κατ' ἐξοχήν. Lo común que presenta en todas partes la constitución ciudadana en la época antigua y en la moderna consiste, a mi entender, en la peculiaridad de esta forma especial de configuración del Estado. Por más que la fundación del Estado-ciudad haya sido muchas veces obra de un poder de dominación monárquico, allí

donde había existido una vez esta forma de existencia política, pronto se ha emancipado de tal poder; en virtud de la estrecha unión espacial de los hombres que trae consigo, en virtud de la intensidad de la comunicación entre ellos, ha creado muy pronto, en todas partes, una vigorosa conciencia colectiva política unitaria, que formaciones de Estados más amplias solo han adquirido más tarde o no han adquirido nunca. En este espíritu comunal arraiga la decisiva propensión a la forma de Estado republicana, que es común a todos los Estados-ciudades. El principio de organización corporativo predomina aquí sobre el de dominación. La comunidad de los vecinos es el Estado. En el desarrollo pleno del Estado-ciudad, el poder monárquico aparece siempre como una situación anormal y las más de las veces transitoria, que suele tener su apoyo en la partición interna y en las alianzas externas. Los órganos característicos, los alcaldes, los concejos más reducidos y más amplios, el vecindario o sus representantes se repiten por todas partes. La democracia del Estado-ciudad ateniense es, sin embargo, una forma constitucional completamente distinta de la democracia de los Estados Unidos de América. En Atenas encontramos una comunidad de ciudadanos completamente unitaria constituida como Estado, como órgano del cual actúan de una manera inmediata; en América encontramos una formación compuesta sumamente complicada, con una estricta separación de las funciones estatales, con instituciones representativas y con un poder ejecutivo vigorosamente desarrollado. La democracia directa, según las experiencias hasta la fecha, aparece ligada, en general, a formaciones estatales muy pequeñas de carácter comunal, como son aún, tal vez, aparte de los Estados-ciudades, los consejos distritales territoriales del tipo de los primitivos cantones suizos.

Lo que la πολιτεία es a la πόλις es el *imperator* al *imperium*. En tanto que Roma se convertía en imperio universal, pasaba de la forma estatal republicana a la imperial. Puede observarse claramente cómo la expansión espacial ha influido sobre este proceso del desarrollo constitucional. La necesidad de una ocupación militar permanente de España hizo insostenible el viejo sistema de la estructura del ejército a base de milicias cívicas y de la rotación anual en el mando supremo. Los ejércitos permanentes y los mandos prolongados aparecen como precursores

de una nueva forma constitucional monárquica; y es sabido que entonces la conquista de las Galias por César actuó aceleradamente en esta dirección. El final, después de tres siglos de transición, fue la introducción del despotismo oriental desde Diocleciano. Puede decirse que todo el desarrollo constitucional de la antigüedad se mueve entre los extremos del Estado-ciudad y el imperio universal.

Todos los grandes imperios universales de la antigüedad y del mundo extraeuropeo han tenido formas constitucionales despóticas. Hasta donde alcanza la experiencia histórica, solo se encuentran constituciones libres allí donde una mayoría de los Estados están entre sí en pie de igualdad, bajo el reconocimiento recíproco de su independencia. Hoy nos inclinamos a considerar tal relación como la situación normal y natural de la vida estatal. Pero no lo es en modo alguno. Si tenemos a la vista toda la historia de la humanidad, tales sociedades de Estados han constituido siempre una excepción; el fenómeno solamente aparece en gran escala una vez en toda la historia universal, que es en el sistema de Estados europeo, el cual debe su nacimiento a un desarrollo completamente singular. El mundo de los Estados griegos, los Estados latinos del *cinquecento*, bajo los cuales existe un sistema de equilibrio similar, solo se mueven, sin embargo, en un marco meramente nacional relativamente angosto; y los reinos diáconos, en los que podría pensarse por lo demás, apenas han durado dos siglos: no son más que los residuos de un imperio universal destruido, pero no nuevas formaciones propiamente viables. Fuera de este círculo, en todas las partes del mundo donde se ha desarrollado una cultura algo más elevada y una comunicación más expandida, domina la propensión a la formación de nuevos imperios universales, que se esfuerzan por dominar todo el territorio cultural que abarca la mirada política de la época y no reconocen junto a ellos, en pie de igualdad, a ningún Estado independiente. Naturalmente, el concepto de imperio universal hay que tomarlo en términos relativos: se determina con arreglo a la extensión, y el horizonte cultural y de comunicación respectivo. Egipto tenía una extensión que alcanzaba tal vez tan solo cuatro quintos del Imperio alemán (400.000 Km^2); el Imperio asirio-babilónico comprendía 1,5 millones de Km^2, o sea tres veces la extensión de Alemania.

Pero estos territorios culturales aislados, rodeados por desiertos, cuya unificación política ha exigido probablemente siglos, eran en la época de su florecimiento un mundo en sí, sobre cuyas fronteras apenas alcanzaba la vista de los habitantes. Un potente progreso en la organización política de mayores espacios lo representa el Imperio persa que, con sus 5 millones de Km^2 equivale aproximadamente a la Rusia europea. El imperio de Alejandro[2] comprendía 4 millones, el romano, a la muerte de Augusto, 3,3 millones de Km^2. Estos espacios, que menguan de volumen a medida que el escenario de la historia universal avanza desde los espacios del continente asiático a la dividida Europa, representan, pues el οἰκουμένη, el *orbis terrarum* de aquella época. Otro tanto sucede con los imperios de los incas en el Perú y de los aztecas en México. También Turquía, con sus 2 millones de Km^2, la India y la China propiamente dicha, con la extensión del Imperio de Alejandro (4 millones de Km^2) han constituido durante siglos en cultura y en política mundos en sí, partes de la humanidad organizadas unitariamente, que se consideraban como el todo y en todo caso no conocían el concepto de una sociedad de Estados con iguales derechos.

La forma de gobierno característica de todos estos imperios es el llamado despotismo oriental, cuya propia esencia consiste, a mi entender, en que el poder temporal y el espiritual están reunidos en la persona del jefe del Estado. El faraón egipcio es el dios sobre la tierra; el emperador de China es el Hijo del Cielo y el sacerdote supremo del imperio, el único que puede acercarse al dios del cielo; el sultán turco es al mismo tiempo califa y por tanto jefe espiritual de todos los creyentes musulmanes. El gran rey persa, en virtud de una política religiosa consecuente, se convierte de un jefe tribal patriarcal en un déspota teocrático, y goza finalmente de honores divinos, como después han reclamado para sí Alejandro y los emperadores romanos. Desde la introducción del cristianismo, el lugar de este culto divino al emperador en el Imperio romano lo ocupa el cesaropapismo claramente perfilado. El mismo sistema, tomado de Bizancio, domina todavía hoy en Rusia, cuya forma de gobierno ha mantenido ininterrumpidamente una especie de despotismo oriental, a pesar de todas las mezcolanzas europeas occidentales y a pesar de que con la adhesión al sistema de

Estados europeo ha palidecido aquí la idea del imperio universal en el viejo sentido. Originariamente, el imperio universal y el despotismo teocrático son coincidentes. La idea de que el soberano del mundo entero no tiene igual, de que ocupa una posición sobrehumana, de carácter divino, va íntimamente ligada al carácter universal de esta formación estatal. Originariamente, el poder monárquico ilimitado resalta siempre en la posición de un jefe supremo de tribu, construida con arreglo a la analogía de la constitución familiar patriarcal (de la que el *princeps* romano es una manifestación singular); pero precisamente con la extensión de la dominación sobre muchas tribus y muchos pueblos, el espíritu patriarcal originario de esta dominación se entremezcla más y más; la formación del gran reino persa constituye un ejemplo clásico de esto.

Esta forma imperialista ha sido la herencia política que el mundo antiguo ha dejado a los modernos pueblos romano-germánicos. La idea universal continúa operante no simplemente en la formación del Estado germánico, sino ante todo en la organización de la Iglesia romana. Y ahora tiene lugar una transcendental fisura entre el poder espiritual y el temporal. En el lugar del cesaropapismo aparece el dualismo de Estado e Iglesia, de *Imperium* y *sacerdotium*. La causa principal de este cambio radica en el poder moral-político que la Iglesia romana ha ganado a la caída del Imperio. Los merovingios habían implantado todavía el viejo sistema cesaropapista; bajo los carolingios, ya no puede afirmarse esto. En cuanto usurpadores, se les privó de la consagración divina, que se confirió a la casa de los merovingios, y buscaron un sustitutivo de la misma en la adhesión a la Iglesia. Después de Carlomagno, la Iglesia ha sido también capaz de mantener en continua expansión la unidad de su organización, en tanto que se derrumbaba la formación temporal del Estado universal, desde la segunda mitad del siglo IX. Así logró la Iglesia emanciparse del poder estatal. El vigor organizativo y el arte del gobierno romanos perviven en el lenguaje hablado y escrito y no solo le han preservado la independencia, sino que la ha hecho por siglos la auténtica portadora de la idea de un imperio universal occidental.

Pero con la escisión entre el emperador y el papa, que caracteriza toda la Edad Media, estaba dada la posibilidad del naci-

miento de un sistema europeo de Estados. Ninguno de los dos poderes, ni el temporal ni el espiritual, ha podido realizar la idea de un imperio universal cristiano, porque siempre se lo impedía el uno al otro otro. Entre el emperador y el papa ha podido formarse así un grupo de Estados independientes coordinados. El concepto de soberanía, tal como se había configurado en Francia hasta el siglo XVI, descansa fundamentalmente en la idea de la independencia del emperador y del papa [3].

Esta coexistencia de una pluralidad de Estados soberanos, que, a pesar de todas las oposiciones, estaba basada en el fondo en una cortesía común y a pesar de las continuas fricciones y luchas tenían que respetarse mutuamente, esta relación fundamental de nuestro mundo europeo de Estados no solamente ha creado el moderno derecho internacional, sino que también ha influido decisivamente sobre el derecho político. El sistema de equilibrio, a menudo perturbado, pero siempre restablecido, no ha permitido a ninguna potencia dominadora ejercer duraderamente un poder completamente ilimitado. A la rivalidad entre los Estados mismos va unida, todavía en la época temprana, la actuación de la oposición entre el Estado y la Iglesia. Las instituciones estamentales imperiales llevan en casi todas partes las huellas de este conflicto. En Alemania, el poder de los príncipes se hizo más visible en virtud del enconamiento del litigio entre el emperador y el papa; en Inglaterra, la derrota del rey Juan de Bouvines, frente al partido francés-papal, creó la situación de la que salió la *Magna Charta:* sin el antagonismo contra la Iglesia victoriosa, con la que en un principio estaban aliados los barones, no habría sido apremiada la corona a estas concesiones, aun cuando en el último momento modificara la situación el sometimiento del rey Juan al papa. En Francia, la importancia política de los Estados Generales arrancan del papel que desempeñaron en 1302 en el litigio entre Felipe el Hermoso con el papa Bonifacio VIII. Con la escisión entre el Estado y la Iglesia durante la Edad Media lograron por primera vez los poderes sociales una plena significación en la vida pública. Es significativo el hecho de que la teoría de las corporaciones jurídicas haya sido fundamentada por romanistas y canonistas medievales [4]. El Estado y la sociedad se apartan en cierto modo, mientras que en la antigüedad habían permanecido todavía sin

separar; las fuerzas sociales se organizaron en múltiples formas y alcanzaron también importancia política como corporaciones profesionales y gremios, como ligas municipales y caballerescas, como ligas de orden público, como uniones estamentales, etcétera. Todas las constituciones estamentales y representativas pueden presentarse como una reunión de elementos separados del Estado y la sociedad [5].

Yo opino, pues, que en las relaciones peculiares de la configuración de los Estados que caracterizan la Edad Media (dualismo entre el poder temporal y el espiritual, formación de un grupo de Estados en situación de rivalidad) radican condiciones importantes para el desarrollo de las Constituciones estamentales y representativas. Ni Rusia, ni Turquía, ni China han producido tales constituciones; ninguno de estos países posee tampoco una aristocracia política propiamente dicha. Si Japón constituye en este aspecto una excepción entre los imperios orientales, debe recordarse que allí, como consecuencia del poderío alcanzado por el *shogun*, el *majordomus* del Mikado, al que paulatinamente se ha restringido su importancia política, se ha verificado una escisión entre el poder temporal y el espiritual, similar a la del Occidente europeo [6].

Pero en el Occidente el feudalismo se ha convertido en el fundamento apropiado para la formación de poderes aristocráticos y de constituciones estamentales, explicándose a su vez por una forma especial de configuración de los Estados. Hay que distinguir entre la relación feudal, en cuanto institución esencialmente militar, tal como se ha configurado bajo circunstancias muy especiales en el Imperio franco, y la constitución feudal en general, como forma de organización política opuesta a la constitución burocrática. Una constitución estamental en este sentido se encuentra también en otras partes, además del Imperio franco, por ejemplo, en Turquía y Japón. En el Imperio otomano esta constitución parece consistir en que una tribu nómada guerrera que procede a la ocupación permanente de territorios más desarrollados conserva sus viejas instituciones militar-patriarcales y las emplea para la ordenación de la nueva existencia estatal [7]. En el Japón, el feudalismo ha tenido su origen en el intento de imitación de la gran formación estatal china centralizada, en la que la debilidad del poder central ha condu-

cido a un sistema de dependencia más débil de poderes semisoberanos [8]. Es un acontecimiento completamente similar al del desarrollo del Imperio franco en Occidente [9]. Con la constitución feudal es manifiesto que, por regla general, gira en torno al intento de organizar políticamente espacios relativamente grandes con la ayuda de medios de una civilización no desarrollada. Allí donde se está todavía por completo en la economía natural, donde todavía no se dispone de medios de comunicación, donde todavía faltan la disciplina espiritual y la técnica de una Administración centralizada, tiene lugar una especie peculiar de descentralización, en la cual los funcionarios a los que se conceden tierras y se les coloca en una relación personal de lealtad se convierten, por lo general, tras algunas generaciones, en poderes locales independientes. Es una forma de organización basada en el espíritu y las costumbres de la constitución de las familias patriarcales. Los vasallos son en cierto modo servidores domésticos, estratificados, de rango superior; los lazos psicológicos que unen a los miembros de un Estado feudal son producto de una ordenación familiar, doméstica, no de una ordenación estatal bien formada.

Yo me inclino a ver la causa principal de la que han surgido las constituciones feudales en la desproporción entre la magnitud del espacio a dominar y los medios de dominación, materiales y psicológicos entonces disponibles. Naturalmente, la organización política de las tribus sedentarias progresa, por lo general, paulatinamente de espacios pequeños a espacios mayores. Pero las circunstancias historicouniversales disponen a veces que se produzca una transición inmediata de formas de vida políticas primitivas a la formación de Estados con amplitud de espacio, las cuales solamente pueden basarse en la herencia o en la imitación de una civilización más antigua y más elevada. Así actuaron los francos con respecto al Imperio romano. El Imperio de Carlomagno fue un intento de restaurar un imperio universal con los medios de una cultura primitiva. Fue, por así decirlo, una especie extensiva de formación estatal, una formación estatal en la que la extensión del territorio a dominar estaba en una desproporción manifiesta con los medios culturales y de dominación disponibles. Faltaba el sistema tributario romano, la disciplina militar de un ejército permanente, el aparato bien organizado para el ejercicio de la autoridad. Esta formación estatal no respondía a las necesidades internas de las tribus germánicas ni se adaptaba a sus aptitudes civilizadoras. Estaba basada en un acto de imitación, en la idea de los grandes espacios políticos, que seguía operante [10]. Con cuánto vigor operaba esta idea lo vemos también en el movimiento del mundo de los Estados en torno al Imperio carolingio. Durante los siglos siguientes, las tribus aisladas y los pequeños imperios se unen en todas partes a las formaciones políticas mayores, las cuales son, a su vez, imitaciones de la formación del gran Estado de la Europa occidental: así nace el gran reino moravo de Swatopluk en el siglo IX, el gran reino polaco de Boleslaw Chrobri en el siglo X, el anglosajón de Alfredo el Grande en el siglo IX. Los reinos eslavos, formaciones estatales extensivas del tipo más puro, pronto se derrumban, a su vez. Pero Inglaterra ha sido capaz de organizarse unitariamente. En la época anglosajona tiene elementos de feudalismo, pero en su conjunto no es propiamente un Estado feudal. La introducción de instituciones feudales bien desarrolladas por parte de los conquistadores normandos tuvo aquí el efecto contrario que en el continente. A pesar del feudalismo, que aquí no era una formación completamente original, y en cierto modo precisamente en virtud de ello, en virtud de su transformación en un régimen burocrático militarista-absolutista, tal como la realizada por Guillermo el Conquistador, aquí surgió muy pronto un Estado unitario centralizado, el primero de Europa, mientras que en el continente la constitución feudal, propagándose de una manera incontrolada, condujo a la desintegración de los grandes imperios. La vieja Inglaterra era un territorio de unos 150.000 Km². Un espacio semejante podía organizarse ya hasta cierto punto con las fuerzas del siglo XI. Francia y Alemania eran, cada una, cuatro a cinco veces mayores; con estos espacios no se pudo lograr esto. Cuál era la especie de formación estatal que respondía a las actitudes y necesidades políticas de su población se puso de manifiesto en el desmoronamiento de estos reinos en los antiguos ducados y después en el restablecimiento de los señoríos territoriales que se produjo en Francia en los siglos X y XI, en Alemania en los siglos XIII y XIV. Estas son formaciones estatales de naturaleza intensiva, en las que pudo formarse una Adminis-

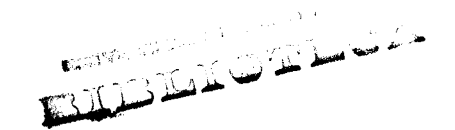
tración eficaz, ya que los medios culturales y de poder respondían a la extensión del territorio. Estos territorios estaban basados en muchos fragmentos en el sistema feudal; pero lo superaron en su organización política, lo mismo que Inglaterra, porque ya no lo necesitaban, y dieron origen a los inicios de una constitución burocrática duradera, de una Administración intensiva.

Por lo demás, con la configuración típica del Estado territorial se caracteriza, tanto en Francia como en Alemania, por la peculiar constitución estamental. Los Estados Provinciales franceses son en su origen exactamente lo mismo que las *Landtage* alemanas. El nacimiento de esta peculiar constitución no explica solamente por referencia a las instituciones del Estado feudal. En Alemania, el papel principal no lo desempeñaban los elementos feudales, sino los ministeriales. La corte del señor territorial es el núcleo de cristalización; pero la posición de los señores locales y la relativa independencia de los terratenientes es también un momento de importancia. No es casual que en Alemania se creara la expresión *Landschft* (comarca) para designar los estamentos territoriales. En su totalidad, representan al país, que se ha consolidado en un territorio estatal. Su formación y su unión no se basa por lo general en un acuerdo arbitrario, sino en la fusión paulatina del territorio, a partir de sus fragmentos originarios. La formación de la constitución estamental es *per se* un fenómeno concomitante de la formación del Estado territorial. Tal es, desde luego, el resultado principal a que han llegado las nuevas investigaciones sobre este aspecto de la historia constitucional [11]. También el dualismo peculiar el Estado estamental, la falta de una idea unitaria del Estado, la oposición teórica y práctica del príncipe y el país, que indudablemente solo se ha desarrollado plena y claramente en los Estados territoriales alemanes, se basa en las condiciones peculiares de la configuración del Estado territorial. Es ante todo la concepción patrimonial de los derechos de dominación del príncipe lo que mueve al país a colocarse como un segundo sujeto de la dominación, junto al príncipe, para no ser un mero objeto de la dominación de este último, concepción que aparece todavía a medias como una justificación de base privada. Falta el claro concepto de un verdadero poder público; y esta falta hace que los príncipes territoriales se sigan considerando como miembros

subordinados de una organización estatal superior, que el compendio del poder público propiamente dicho siga viéndose en el emperador y el imperio, que estas formaciones estatales carezcan del atributo de la soberanía. Tan pronto como logran una soberanía de hecho, tan pronto como los príncipes territoriales se consideran como titulares de un verdadero poder público, se supera también el dualismo del Estado estamental.

Es sabido que, por lo general, el príncipe reprime los estamentos y alienta el absolutismo. La república de los Países Bajos Unidos, en la que, por el contrario, los estamentos derribaron el vértice monárquico, es un caso aislado en Europa, si no queremos hacer referencia a la Confederación Suiza, en la cual no se llegó a una formación de territorios propiamente dichos [12]. En América, los Estados Unidos ofrecen el ejemplo de un acontecimiento similar. El Estado federal y la confederación de Estados aparecen así como producto de un proceso histórico condicionado por la configuración de los Estados, no como una unión jurídico-internacional de Estados acordada según una voluntad libre. Un poder monárquico había iniciado la organización política de un complejo de países, pero no había llegado a la meta de la unidad estatal. La situación de la unión incompleta en que se encontraban los países integrantes de la misma cuando cayó el poder monárquico, se inclinó hacia las formas constitucionales federativas, que cambiaban poco la organización interna de los Estados miembros [13].

El Estado federativo conserva las constituciones antiguas, el Estado unitario las destruye. El ejemplo clásico de esto lo constituyen los Estados continentales absolutistas de los siglos XVII y XVIII. El absolutismo, tal como se formó en Francia desde Richelieu y en Prusia desde el Gran Elector, puede ser considerado justamente como un fenómeno concomitante de ese proceso de configuración de los Estados, en virtud del cual de un agregado de territorios ha resultado fundido un Estado unitario. Las provincias francesas, con sus estamentos de sentimientos particularistas y sus gobernadores autocráticos, no eran todavía, al igual que Kleve y Prusia oriental, provincias en el sentido moderno, es decir, partes integrantes de un Estado monárquico unitario gobernadas de un modo uniforme, sino que constituían en sí pequeños Estados, cuya unión política no había



ido mucho más allá de la relación de simple unión personal, que en parte se bastaban por completo a sí mismas en cuanto a economía, derecho y constitución y que por poca cosa se apartaban unas de otras. El absolutismo moderno tienen sus raíces en el afán del poder estatal monárquico de administrar estas partes de una manera unitaria, de fundirlas militar y financieramente en un todo capaz de actuar con eficacia. El particularismo de las comarcas, su resistencia contra el proyecto de disolverse en una formación estatal mayor, que les planteaba exigencias mucho mayores que su existencia de pequeños Estados, condujo en todas partes a conflictos en los que se quebró por completo el poder de los estamentos. La idea de la formación estatal mayor estuvo encarnada durante largo tiempo únicamente en el monarca y por ello la forma constitucional natural para esta situación política de transición era un régimen burocrático absoluto. Pero la necesidad histórica de semejantes configuraciones estatales mayores se encontraba situada en el sistema europeo de Estados. Francia se vio impelida a ello como consecuencia de su gran lucha contra la prepotencia de la casa de Habsburgo; y una vez que Francia había dado el ejemplo, los demás Estados europeos se vieron obligados a seguirlo para conservar su propia independencia. El despliegue del poder político-militar, constantemente dispuesto para la guerra, solo era posible sobre la base de un territorio estatal mayor, gobernado y administrado unitariamente. El sistema del militarismo, con todas sus consecuencias políticas, ha sido originado por las luchas por el poder y de rivalidad de los Estados continentales, desde las postrimerías de la Edad Media. El que Inglaterra, en su situación aislada y relativamente asegurada, con sus aspiraciones marítimas y comerciales, no haya tenido necesariamente esta forma de militarismo constituye un momento importante para la explicación de su discrepante desarrollo constitucional. Desde que los Estuardos llegaron al trono, también se hizo valer en Inglaterra la aspiración de unir bajo la autoridad predominante de la corona a los dos países que estaban entonces en unión personal: Inglaterra y Escocia; los Estuardos creyeron encontrar el medio para ello en el gobierno eclesiástico anglicano del monarca: de ahí el intento de extender a Escocia la constitución anglicana. Esto habría sido una base eficaz para el establecimiento de un Estado conjunto gobernado de una manera absolutista. El que fracasara el intento en Inglaterra no se debe meramente al vigor de las instituciones existentes, sino concretamente también a la situación político-geográfica del país, que le ahorraba la necesidad de una preparación militar más fuerte.

En el continente, además, el absolutismo se hizo, por así decirlo, superfluo, al terminar su cometido historicouniversal, esto es, la formación de Estados nacionales unitarios más grandes. En la continuación de este proceso de formación de los Estados se han destacado fuerzas que han impulsado a una nueva ordenación de las cosas. El absolutismo oprimió, como dice Montesquieu, a los poderes intermedios, pero no eliminó en modo alguno las diferencias estamentales; por el contrario, trató de conservar intencionalmente la ordenación estamental de la sociedad, como una base útil de su sistema de gobierno. Pero la posición preeminente que la nobleza y las clases privilegiadas adoptaban era de carácter jurídico social y no ya de carácter político. En el aspecto político, precisamente en virtud del régimen absolutista y de la unificación estatal, prevaleció la idea de una ciudadanía general, a la que pronto se asoció también la idea de un derecho general de ciudadanía. El habituamiento a prestaciones estatales fijas, al pago de impuestos y la prestación del servicio militar, el contacto diario con una burocracia estatal centralizada, crearon en la población el sentimiento de una solidaridad política, los comienzos de un interés político. La idea de la unidad del Estado que el absolutismo realiza externamente, se la apropia internamente la población. Surge entonces una conciencia estatal y nacional latente, que solo necesita motivos especiales para ponerse de relieve. El «pueblo en su cualidad subjetiva» [14] está listo, mientras que antes no había más que una población separada por comarcas y estamentos, que era únicamente objeto de dominación.

No debe negarse que este acontecimiento, que condujo finalmente a la constitución representativa, contiene, entre otras muchas cosas, un monumento social de gran importancia: el surgimiento de una burguesía ilustrada y hacendada. Pero es incorrecto explicar la constitución representativa exclusivamente por la creación de la burguesía. En los Estados continentales ha-

bía una burguesía vigorosa desde mucho antes que se pensara en una constitución representativa, por la que el fraccionamiento local no ofrecía ni siquiera una base. Y, de otra parte, la constitución representativa inglesa de la época clásica del parlamentarismo no descansa en el estamento comercial e industrial de las grandes ciudades, sino en los estratos de la aristocracia rural. El momento político del Estado unitario y de la conciencia ciudadana es más importante para la configuración de esta forma constitucional que el de un determinado estadio de desarrollo económico-social. En efecto, este desarrollo económico-social se representa de nuevo, a su vez, en cierto sentido, como una consecuencia o fenómeno concomitante de la política estatal centralizadora. Se ha demostrado hace mucho tiempo que la política económica mercantilista, basada en la formación de nuestros modernos cuerpos de economía nacional, fue un fenómeno de la configuración de los Estados [15]. Ha superado a las organizaciones locales; ha fundado un mercado libre que abarca el territorio del Estado, cerrado frente al extranjero, y en la vida económica ha establecido una división del trabajo que ya no es local sino nacional, estatal. Es sabido de qué manera tan extraordinaria se ha fomentado con ello la industria. El desarrollo de la burguesía sería difícilmente imaginable sin esta época de política económica estatal. Esto atañe también muy especialmente a Inglaterra, donde esta clase alcanzó importancia política, precisamente al final de una era mercantilista de gran estilo, como la reforma del Parlamento de 1832. Pero Inglaterra tuvo una constitución representativa mientras fue un Estado unitario nacional consolidado, que se bastaba a sí mismo, esto es, tal vez desde los tres Estuardos o, mejor, desde la época de los Tudor. Mientras el reino inglés siguió con un pie en Francia, la constitución tenía todavía un carácter más estamental, en el sentido de la ordenación estamental continental, como consecuencia de las violentas fluctuaciones en la relación de poder entre la corona y los magnates que llevaron consigo los cambios de la política exterior. Solo desde que Inglaterra se ha circunscrito permanentemente a su esfera insular, especialmente desde la emancipación de la Iglesia romana, ha realizado plenamente la idea del Estado nacional unitario. El factor propiamente representativo moderno del parlamento, la Cámara baja, adquiere por primera vez entonces su importancia decisiva, junto a la Cámara alta, de carácter estamental-medieval. Esta constitución representativa ha tenido un matiz monárquico hasta la revolución, aristocrático desde 1688 hasta 1832, y democrático desde las reformas del siglo XIX. Constituye el rasgo general del desarrollo europeo, que se manifiesta en estos cambios y desde luego está basado principalmente en las transformaciones sociales del cuerpo nacional. Pero para la realidad político-constitucional, las tendencias que nacen de aquí solo llegan a lograrse con la ayuda de la política de partidos rivales: los dos grandes partidos, en su necesidad de popularidad y, en última instancia, partiendo del punto de vista de la razón de Estado, han hecho concesiones a las corrientes democráticas; y si Disraeli apremió al partido conservador a la reforma electoral de 1867, se hacía por consideraciones similares a las que movieron a Bismarck a introducir en el mismo año el derecho general de sufragio, como una base popular para el futuro imperio. El imperialismo moderno tiene una interna afinidad electiva con los principios democráticos.

Termino aquí, aun cuando tengo conciencia de no haber agotado ni mucho menos el tema. Tampoco es posible hacerlo dentro del marco de un breve artículo. Solo he tratado de exponer la manera como veo la conexión causal entre diversos tipos de configuración de los Estados y ciertas formas constitucionales. Para terminar solo quisiera indicar expresamente que yo no veo de ninguna manera en la situación de la configuración de los Estados la única causa de la estructura de las formas constitucionales, sino tan solo un principio regulador general, que es coadyuvado o modificado de manera muy esencial por otros muchos momentos causales. Por lo general, estas consideraciones morfológicas solo han tenido a la vista los contornos más exteriores, dentro de los cuales y burlándose de toda fórmula se despliega la vida multicolor y multiforme de la realidad histórica.

Notas

[1] Tomo el concepto de imperio universal, como pronto se explicará con más detalle, en el antiguo sentido histórico, el cual difiere en una característica esencial del lenguaje político más moderno. Por imperios universales entiendo aquellas configuraciones de Estados de la antigüedad y de las culturas extraeuropeas que, dentro de un espacio, que era considerado entonces como el mundo conocido y habitado, establecieron una dominación universal y no reconocieron junto a ellas ningún Estado con los mismos derechos. En el sistema europeo de Estados y en el sistema mundial de Estados actual, configurado según dicho modelo, ya no es posible un imperio universal en este sentido, ya que para ello habría sido preciso que una potencia universal hubiese aniquilado la soberanía de todos los demás Estados. En todo caso, en la actualidad, Inglaterra no puede ser calificada de imperio universal en este sentido. Hoy se emplea la expresión para designar a Estados que, por su gran expansión, por sus posesiones coloniales y sus intereses ultramarinos, se han extendido más allá de su base europea, como Inglaterra y Rusia, o bien a grandes potencias extraeuropeas, como los Estados Unidos de América. Aquí no se trata de imperios universales en este sentido.

[2] F. Ratzel, *Politische Geographie*, p. 195 (3.ª ed., 1923, pp. 154 y 212).

[3] G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 399 ss. (3.ª ed., 1914, pp. 444 ss.).

[4] Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, vol. 3.

[5] Esta es una concepción a la que Gneist siempre vuelve de nuevo en sus diferentes obras.

[6] Rathgen, en *Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen* de Scmoller, X, pp. 13 ss.

[7] Ranke, S. W. 35/36.

[8] Rathgen, *Die Entstehung des modernen Japan* (conferencia), p. 5. J. W. Zinkeisen *Geschichte des osmatischen Reiches in Europa*, Gotha 1840, I, 859. Cf. von Hammer, *Des Osman. Reichs Staatsverfassung und Staatsverwaltung*, I, 44 s., 337 s.

[9] Rathgen ha aludido especialmente a esto.

[10] Sobre la eficacia de la idea política de espacio, cf. las sugestivas observaciones de Ratzel en su *Politische Geographie*, pp. 319 ss. (3.ª ed., páginas 245 ss.).

[11] Me refiero concretamente a las investigaciones de G. von Below, resumidas ahora brevemente en *Territorium und Stadt* (Bibl. Hist., publicada por la Red. de la *Hist. Zeitschr.*, II, 163 ss., 2.ª ed., 1923, pp. 53 ss.).

[12] Los cantones originarios de la Confederación suiza son configuraciones estatales de un tipo mucho más antiguo que los territorios de los siglos XIV y XV. Responden a lo que, por otra parte, se ha llamado «*Land*» (país) en el lenguaje alemán (por ejemplo, los numerosos países frisios, como Harlingerland, Brokmerland, el país Stargard en Mecklenburg, el país Lebus en Brandenburg, etc.). A menudo, tales «países», que solían tener una constitución especialmente estamental, se fusionaron en Estados territoriales mayores. Se les debería llamar Estados distritales *(Gaustaaten)*. En Francia, corresponden a estos los «*pays*», que se remontan a los antiguos *pagi* (Chéruel, *Dictionnaire histor. des institutions, moeurs et coutumes de la France*, artículo «Pays»).

[13] Aquí hay que incluir también la Confederación alemana, creada según el modelo de la Confederación del Rhin, que perdió con Napoleón su cabeza monárquica.

[14] Jellinek, *Staatslehre*, pp. 366 s. (3.ª ed., p. 406).

[15] Véase Schmoller, en su *Jahrbuch* 8, 15 ss. (Ahora también en *Umrissen und Untersuchungen zur Verfassungs, Verwaltungs und Wirtschaftsgeschichte*, pp. 1 ss.)

CAPITULO **2**

Esencia y difusión del feudalismo (1929)

(Nota. Este estudio fue impreso primeramente en las Actas de las Sesiones de la Academia Prusiana de Ciencias —*phil.-hist. Klasse*, 1929, XX— y ahora está agotado. Entretanto, esta materia ha sido tratada en el *Encyclopaedia of the social sciences* americana, en el gran artículo sobre «Feudalism», escrito en colaboración por varios autores de distintas nacionalidades, aparecido en 1931. En este trabajo no he encontrado nada que me induzca a hacer en esta reimpresión ningún cambio esencial de mi exposición de 1929. Solo en la sección relativa al Japón se me ha ofrecido ocasión de tomar posición, en una nota, respecto a las nuevas publicaciones. Aparte de esto, me remito también a la gran obra de H. Mitteis, *Landrecht und Staatsgewalt*, 1933, la cual contiene investigaciones comparativas del derecho feudal en los Estados que sucedieron al Imperio franco.)

* * *

Las consideraciones que presento a continuación obedecen a la necesidad de llegar a un acuerdo en una cuestión de terminología histórica, que encierra al mismo tiempo un problema técnico. Se trata del concepto de «feudalismo», que, por ser utilizado con frecuencia en un sentido vacilante y equívoco, exige perentoriamente una aclaración. En realidad, los hechos de la historia constitucional del Imperio franco y de los Estados que le sucedieron, de los cuales se ha derivado este concepto,

han sido determinados con seguridad después de un largo trabajo de investigación; pero su interpretación sigue siendo dudosa y ni siquiera el profundo estudio de Georg von Below[1] ha logrado en modo alguno poner fin a la discusión. Además, se habla de feudalismo refiriéndose a países como Polonia y Rusia, el antiguo Egipto y la antigua China, la India, Turquía, el Japón. Muchos historiadores y sociólogos parten abiertamente de la suposición de que el feudalismo es un estadio del desarrollo historicoconstitucional, por el que ha tenido que pasar alguna vez todo Estado o todo pueblo, independientemente de que se sepa más o menos sobre ello. Otros, como G. von Below, se inclinan a limitar el feudalismo en general al mundo romano-germánico, y ponen en duda la utilidad de emprender un estudio comparativo destinado a demostrar su existencia en otros lugares. Aquí están ciertamente indicadas la cautela y la escrupulosidad crítica. Pero con limitarlo al Imperio franco y a la Edad Media alemana no adelantamos nada y quien quiera estudiar la historia constitucional tiene que preguntarse, y con qué fundamentos, si la palabra «feudalismo» o «Estado feudal» puede aplicarse justificadamente a otros pueblos y otras culturas. A este interrogante se intenta dar respuesta en las consideraciones que siguen.

I

Si el feudalismo pudiera ser definido conceptualmente, no serían necesarias todas estas discusiones. Pero los supuestos de hecho, intrincados y cargados de individualidad, de la vida histórica no es posible dominarlos mediante unos pocos conceptos generales y unívocos, como sucede en las ciencias de la naturaleza; aquí tenemos que conformarnos más bien con abstracciones intuitivas, con una descripción de tipos, y tales tipos constituyen también la base de nuestra terminología científica. Por ello, yo no puedo, por el momento, hacer otra cosa que describir el tipo ideal en que se basa el concepto de feudalismo. Naturalmente, este tipo ideal tiene que ser determinado sobre la base del fenómeno histórico individual del que ha recibido su nombre, que es la constitución feudal del Imperio franco y de sus Estados sucesores y circunvecinos y, por tanto, del círculo

de pueblos románico-germánicos de la Edad Media. Pero, como es natural, esto es algo distinto de la simple descripción de un supuesto hecho individual. De una manera estática y sustancial puede concebírsele como un sistema de instituciones cerrado y coherente en sí: este es entonces el tipo de «Estado feudal» pleno; también puede ser concebido, funcional y dinámicamente, como una tendencia que actúa más o menos plenamente, como un principio típico de la formación estatal y estamental: a este es al que más comúnmente se llama «feudalismo». Yo considero acertado combinar entre sí ambas maneras de considerarlo, lo cual es perfectamente posible, puesto que no se contradicen la una a la otra, sino más bien se complementan.

Pero al intento de construcción del feudalismo románico-germánico como un tipo ideal tengo que anteponer un breve enfrentamiento con la interpretación de von Below, quien ha iluminado el problema con especial agudeza y profundidad, pero que, precisamente por ello, constituye también un reto para el desacuerdo en un punto importante. Below interpreta el «feudalismo» (que él diferencia, como un concepto más amplio, del «régimen feudal» —*Lehnswesen*— estricto propiamente dicho) como un proceso politicoconstitucional, en virtud del cual le son substraídos súbditos al Imperio, poniéndoles bajo la mediatización de autoridades privadas. Esto es demasiado estricto, a mi entender; precisamente por «feudalismo» se entiende también la función militar y la económico-social; el feudalismo es también un principio de la constitución militar y de la constitución económica y social. Además, solamente se refiere al Imperio alemán. E incluso el desarrollo constitucional alemán permanece en el fondo incomprensible si se parte, con Below, del presupuesto de que el Imperio franco y el Imperio alemán han sido originariamente un verdadero Estado en el sentido de una unión cívica de súbditos, con carácter institucional y personalidad jurídica. Un Estado que está dividido, como el Imperio franco, que realiza enajenaciones de derechos de soberanía, como las efectuadas por el Imperio alemán medieval, no puede ser concebido como una «institución» con personalidad jurídica. Presenta desde un principio un rasgo patrimonial, por más que von Below rechace de la manera más decidida esta calificación. No es la corrupción feudal la que ha desnaturalizado al Imperio,

sino a la inversa: todo el desarrollo feudal se hace comprensible tan solo cuando se parte del presupuesto de que este Imperio no era todavía un Estado efectivo en el sentido indicado, sino algo esencialmente distinto.

Creo que la naturaleza del Imperio franco y del Imperio alemán derivado del mismo, que en realidad no era todavía feudalismo, sino la condición previa para la aparición del feudalismo, puede caracterizarse por los tres puntos de vista siguientes, que encuentro ya bosquejados en Luis el Piadoso, *Admonitio ad omnes regni ordines* (823-825)[2]:

1. Por un rasgo particularista, en el que se percibe un presentimiento de la futura constitución estamental imperial. No consiste en una descentralización planificada, sino más bien en una integración incompleta de las distintas partes componentes del Imperio en un todo estatal, en el que también entran los restos de la antigua constitución tribal, con su espíritu particularista-federalista. Este rasgo particularista se traduce ante todo en una especie de división del poder estatal entre el rey y las autoridades particulares, que es extraña al Estado moderno, pero característica del Estado feudal: una división que no se hace con arreglo a las funciones del poder estatal (como en el Estado moderno), sino a su objeto, la tierra y las personas, de manera que las partes componentes del Imperio, con sus autoridades a la cabeza, no forman un Estado unitario centralizado, sino más bien un Estado compuesto, al que casi podría llamarse una mera unión personal bajo el rey, cuya «persona» es lo único que mantiene unido al todo.

2. El segundo rasgo característico consiste en el predominio del momento personal sobre el institucional en el ejercicio de la dominación. Está basado en la concepción germánica de la dominación como un derecho personal del dominador, en cuanto miembro de una estirpe dotada de cualidades carismáticas hereditarias. Max Weber[3] ha intentado explicar el feudalismo, en general, como el resultado de la cotidianización del tipo de dominación que él llama carismático, y yo considero muy fructífero a este punto de vista, el cual puede ser completado desde luego, en mi opinión, con otros puntos de vista de los que hablaré en seguida. Yo veo al feudalismo, ante todo, como un sistema de medios de dominación personal, que se ofrece al gobierno de un gran Imperio en una época en que predomina la economía natural y una comunicación poco desarrollada por falta de institucionales racionales. En estas circunstancias, el rey ejerce su dominación personal con la mayor eficacia vinculándola a su poderío en cuanto jefe dinástico y jefe territorial. Esto conduce a la cosificación *(Verdinglichung)* de la dominación en lugar de su objetivación *(Versachlichung)*, como en el Estado moderno. Pero la cosificación significa el Estado patrimonial tradicionalista, mientras que la objetivación significa el Estado institucional racionalista. El funcionamiento del uno permanece extensivo, mientras que el del otro está configurado de una manera constantemente más intensiva, y, por tanto, está impulsado a la racionalización. Aquí radica también la explicación de aquella peculiar división del poder estatal según el objeto, según las *partes regni*, en lugar de según las funciones: una división está concebida de una manera patrimonial y tradicionalista, la otra de una manera racional e institucional. Con esto guarda también relación la falta de una distinción tajante ante el derecho público y privado.

3. El tercer rasgo característico es el jerárquico, basado en la estrecha conexión entre el Estado y la Iglesia, sin que entre el poder espiritual y el temporal se hayan trazado fronteras firmes. Particularmente desde el triunfo de la reforma cluniacense, el Estado se organiza con arreglo al sistema jerárquico de la Iglesia; su ordenación está dominada por la representación de que todo poder de dominación procede de Dios y solo es transferido a sus titulares a título de préstamo, en diversos grados. Es lo contrario de la idea del Estado soberano, la cual está basada en el principio de que el poder del Estado parte o bien del dominador o bien del pueblo y de que se ejerce de una manera exclusiva en el interior y es independiente hacia el exterior. Este rasgo jerárquico culmina en la teoría del poder supremo del papa sobre toda la cristiandad.

Todos estos rasgos se explican por la síntesis cultural románico-germánica que sirve de base al estado franco. Lo que es institucional en este Estado tiene un origen fundamentalmente románico; lo germánico es ante todo el carácter personal de la dominación política y de los medios de dominación. Y este mismo carácter personal de la dominación y de los medios de do-

minio es lo que, bajo las condiciones dadas, ha conducido al feudalismo. Podemos aclarar esto con un ejemplo, si nos imaginamos por un momento la historia de la constitución condal franca bajo los puntos de vista indicados.

Toda la superestructura de la organización administrativa del Imperio franco se ajusta al prototipo del Imperio romano y al de la Iglesia romana, influido por este. Los condes reciben en un principio un nombramiento escrito según los formularios romanos, que nosotros conocemos por Markulf y Casiodoro. Pero con ellos no se transmite el espíritu de la Administración antigua. Lo que vive y actúa en estas formas es ante todo el espíritu de una misión carismática. Esto pone de manifiesto el carácter comisarial inicial del cargo de conde, cuyo titular está por completo *ad nutum regis.* (La misión carismática constituye en todas partes la raíz más profunda del comisariado.) Con la cotidianización del tipo de dominación carismática comienza en los condes el afán del afianzamiento personal de su posición: reclaman y obtienen la transmisión vitalicia del cargo, la seguridad ante la destitución arbitraria y aquí y allá incluso su transmisibilidad por herencia. Con el transcurso del tiempo, esto condujo, bajo los merovingios, a tal degeneración que los carolingios no supieron arreglárselas más que estableciendo una vinculación personal y confiriendo por regla general los cargos de conde tan solo a personas que se habían hecho vasallos suyos. Con ello, el cargo se convierte en feudo, recorriendo así el camino que más tarde condujo al principado territorial.

Este ejemplo muestra cómo en el sistema franco de los cargos la tradición de la antigua organización institucional se combina con fuerzas propulsoras personales que actuaron más allá de la esfera del Estado tribal germánico y de su dirección, y que el régimen feudal fue un medio de dominación personal, para mantener eficaz una institución que procedía propiamente del espíritu del Estado burocrático romano.

El feudalismo románico-germánico puede y debe ser considerado tanto desde el punto de vista del Imperio romano como del de la constitución tribal germánica. Desde el primer punto de vista, aparece como una continuación del proceso de disolución de la constitución del Estado y del ejército iniciado desde el siglo III, de reversión a la economía natural con dominio territorial y colonato y de irrupción de mercenarios extranjeros y de un sistema de soldados privados en las manos de los grandes terratenientes. Desde el otro punto de vista, aparece como un estadio intermedio en el tránsito de las agrestes y juveniles tribus guerreras desde una constitución laxa por tribus y por estirpes a una ordenación más firme del Estado y la sociedad, como la que suele originar, con una cierta regularidad, la sedentariedad plena y definitiva.

Ahora bien, este estadio intermedio se caracteriza por tres transformaciones típicas que cambian la constitución militar, económica, social y estatal. Para mí estos tres factores ocupan el lugar que von Below atribuye a la distinción que él hace entre régimen feudal *(Lehnswesen)* y feudalismo. Pasémoles revista brevemente.

1. El antiguo sistema franco de reclutamiento del ejército es sustituido por un nuevo estamento de guerreros profesionales formado por combatientes singulares a caballo altamente adiestrados, como exigían las necesidades de conducción de la guerra y los métodos de combate de entonces, especialmente desde la aparición de los sarracenos. Esta milicia se basa en un contrato privado típico, que tiene necesariamente como elementos componentes una relación jurídica personal y otra real: el vasallaje y el beneficio.

El vasallaje es una modificación del antiguo séquito germánico libre bajo la influencia de la relación de servicio gálica, originalmente no libre, de los *vassi* y de los soldados privados galo-romanos; esta relación existente desde el siglo VIII como una relación del servicio militar de alta jerarquía, descansa sobre la base de una lealtad recíproca y garantiza al hombre, además de la protección por parte del señor, el sustento conforme a su rango, ya sea como acompañante doméstico del señor en su corte, ya sea como usufructuario de un feudo conferido por este. Semejante feudo, que no constituye una propiedad plena del vasallo, se llama *beneficium* o, en el lenguaje popular, *feudum,* que en su forma franca era *fëhu-ôd* y significa propiedad pecuaria [4]. Al titular le corresponde solamente la propiedad del ganado criado, pero no la del terreno mismo. De esta relación real de concesión de tierras ha recibido su nombre toda la institución, aun cuando no es más que una característica externa

y no representa en modo alguno la idea fundamental propia del proceso social de que se trata. Pero este nombre nos permite echar una mirada a las conexiones historicosociales de las que ha surgido el régimen feudal. Nos remite a una época en que el aprovechamiento fundamental de un fundo consistía todavía en la cría de ganado, sin coincidir con la agricultura. Es, por tanto, más antiguo que el alodio, que constituye su contrario conceptual, y que la propiedad privada plena, que constituye la base de la economía agraria propiamente campesina y de la constitución agraria de la marca rural. Evoca también la época de la propiedad comunal de la estirpe, ya en disolución, y, lo mismo que el *precarium* romano, ha sido presentado como un modelo para el *beneficium*.

En el Imperio franco, el rey tuvo originalmente no solo vasallos, sino también grandes señores en el país. El sostenimiento de tales guerreros profesionales era objeto de una empresa privada, y el ordenamiento estatal del sistema de vasallaje desde Carlos Martell fue en cierto sentido también un intento de estatalización de estas empresas militares privadas. En esta organización militar siguieron siendo indispensables los empresarios intermediarios: de ahí la subenfeudación y toda la jerarquía feudal. Pero el sistema de vasallaje era ante todo una nueva ordenación de toda la constitución militar, que con la ulterior expansión del Imperio, con la economía natural predominante y con la situación de los caminos y de los medios de comunicación, especialmente frente al peligro sarraceno, se convirtió en una necesidad política apremiante.

En esta época la institución del vasallaje actúa sobre la disolución de la estirpe, en cuanto alianza protectora: el vasallo renuncia de hecho a la protección por la estirpe, en cuanto se coloca en el acompañamiento doméstico de un señor: la función de la estirpe mengua al tiempo que incrementa la de la dominación del señor doméstico. Jurídicamente considerada, la relación de vasallaje es un contrato, pero un contrato de una naturaleza peculiar, mediante la cual se funda un nuevo *status*, es un contrato de *status*. Para el régimen feudal franco y para todo el régimen feudal románico-germánico es importante que este *status* no sea más bajo que el de un hombre libre, sino más bien superior al mismo. También la relación de la servidumbre

ministerial introducida en Alemania, que tiene un paralelo en el *homagium ligium* francés [5], en virtud de la estimación social que le confiere el estamento de caballería, conduce a un ascenso de los servidores originalmente siervos a la misma estimación que los vasallos libres nobles. En lo sucesivo, el rango social no se funda ya simplemente en el nacimiento libre o no libre, sino también en la profesión caballeresca y en el tenor de vida caballeresco.

2. Con el caballero hace también propiamente su aparición el campesino, precisamente el campesino libre germánico, en contraposición al *colonus* románico, que fue el primero en aparecer. El campesino, que ya no es un mero pastor, sino que tiene que cuidar también de su explotación agrícola, se funde con su terruño; se hace insustituible y, en consecuencia, inutilizable económicamente para el servicio militar regular; se deshabitúa —con pocas excepciones— al manejo de las armas; se hace no guerrero y necesita protección, muy especialmente en los tiempos agitados. Con la caída de la constitución por estirpes, que en caso de necesidad concedía a sus miembros protección, apoyo, composición en caso de entuerto, que garantizaba el buen comportamiento y cumplimiento de las obligaciones públicas frente al poder público, surge, de una parte, la necesidad de una nueva vinculación corporativa y, de otra parte, la necesidad de protección por un señor poderoso. La corporación aldeana no liberaba de la necesidad de protección. Muchos campesinos libres se ponían, mediante el acto de la encomendación, bajo la protección y el señorío de un señor poderoso, al que también encomendaban sus posesiones, convirtiéndolo en su señor territorial. Con frecuencia se vieron obligados a ello también por alguna situación de necesidad. Tales señores protectores eran ante todo los creadores de fundaciones piadosas y monasterios, pero también señores laicos, especialmente aquellos que estaban en posesión del poder oficial. El campesino se hace así, además, tributario del señor territorial y su *status* se acerca al del colono románico. Finalmente, se funde con este en la relación de servidumbre territorial, en sus innumerables gradaciones y matices. Aquí no vamos a entrar en estas particularidades. La cuestión principal es que se realiza una gran separación radical, de orden profesional y estamental, entre un estamento caballeresco privilegiado

de guerreros y el estamento campesino, colocado en una dependencia cada vez mayor, en la que el caballero es un señor territorial y los campesinos son además súbditos del caballero o de una fundación espiritual.

Desde entonces, el señorío territorial constituyó la base económica para los estamentos privilegiados. El caballero no podía vivir ni trabajar como campesino; su *feudum* era un pequeño señorío territorial de por lo menos 4 a 6 yugadas en el que el trabajo era desempeñado por personas dependientes. El señorío territorial no es, pues, un producto del feudalismo; existía ya en la Galia romana; pero con el feudalismo se extendió también a Alemania, donde tuvo como trasfondo la caída de la constitución de estirpes, su transición a la corporación aldeana. El señorío territorial aparece junto a la corporación aldeana, sin absorber por completo a esta. Pero constituye lo nuevo y característico de la constitución feudal de la economía y la sociedad. La imagen que nos brinda el *Domesday Book* de la constitución agraria de Inglaterra en el siglo XI, donde la tierra estaba dividida totalmente en *manors*, es decir, en señoríos de tierras y bienes, está basada indudablemente en una simplificación artificial de relaciones muy complicadas, mediante la encomienda a un comisario del registro inmobiliario y del catastro de impuestos del reino, pero, precisamente por causa de este esquematismo, tiene una significación especial para la construcción de un tipo ideal; lo mismo puede decirse de datos tan esquemáticos como el que en la antigua Francia un tercio del suelo pertenecía como dominio al rey, un tercio al clero y un tercio a la nobleza y que regía el principio *nulle terre sans seigneur*. Esto no se ajusta por completo a la realidad, pero destaca eficazmente el tipo ideal que le sirve de fundamento.

La economía de señores territoriales y campesinos tuvo para la Edad Media una significación análoga a la de la economía capitalista para la era moderna. Constituye el lado económico del feudalismo y ha sido su componente más resistente y más duradero, ya que ha llegado hasta la época de la Revolución francesa y aun hasta después de ella. En su época temprana, hasta el siglo XII, aparece en la forma de combinación de la explotación curtense mediante siervos con pequeñas explotaciones de campesinos dependientes, a la manera de la constitución

carolingia de la *villikation;* más tarde, después de la creación de la explotación de propiedad del señor territorial, en la forma de una constitución de granjas o de explotaciones mayores en arrendamiento; el señor territorial se convierte más y más en mero receptor titular de una renta sin obligación de trabajar; finalmente, desde el final del siglo XV, se erige además en muchos países, concretamente en Alemania oriental y Polonia, la nueva economía agraria como una organización de explotación y trabajo de la tierra, que puede ser denominada también capitalismo agrario temprano.

3. Pero otro punto más importante es ahora la arrogación de derechos de autoridad por los titulares de señoríos territoriales y concretamente por los caballeros, ya se fundaran estos derechos en una cesión directa por el rey (como en la enfeudación o pignoración), ya se basaran en la usurpación y fueran reconocidos por un privilegio posterior o por su tolerancia tácita. Su fundamento principal era la inmunidad, que es un legado galo-romano como el señorío territorial y que no tiene nada que ver jurídicamente con la relación de vasallaje propiamente dicha. La antigua inmunidad franca se mantiene todavía dentro de los límites de un señorío territorial, fundando en el mismo una jurisdicción patrimonial y una autoridad general; pero después los cargos condales se convirtieron en feudos hereditarios, y en el Imperio alemán se llegó desde el siglo X al otorgamiento de derechos de autoridad en una escala mucho mayor a los príncipes espirituales y temporales; en virtud de la inmunidad o de la exención pasaron a ser de propiedad privada, circunscripciones judiciales enteras. Quien ejercía la alta jurisdicción se constituía en autoridad estatal, experimentando con ello un encumbramiento estamental. En Francia se convirtió en *seigneur haut justicier*, en Alemania en príncipe; en el Imperio alemán, el primitivo estamento principesco dejó de basarse desde 1180 en un derecho conferido por el cargo, para adoptar una base jurídica feudal; comienzan a formarse Estados dentro del Estado.

Con esto estamos ya en el terreno del feudalismo político, y aquí es tan diverso el desarrollo en los distintos Estados singulares del conjunto de pueblos románico-germánicos y en cada una de las épocas que apenas es posible encontrar una expresión común que refleje su peculiaridad y su diferenciación del Estado

moderno. El tipo ideal lo encontramos acuñado con sus rasgos más nítidos allí donde, como en Alemania y temporalmente también en Francia, los cargos se convirtieron en feudos. Abarca en sí aquella lenta desaparición de los súbditos, en la que von Below ve la esencia del feudalismo. Pero es más importante todavía el lado positivo del acontecimiento, que puede designarse como la inclinación a una nueva configuración de Estados con una base más angosta y un funcionamiento más intensivo. Ésta es la tendencia fundamental propia del feudalismo político. En Alemania condujo a la formación de pequeños Estados y finalmente al federalismo formal; en Francia, a un regionalismo comarcal, que en la época de la Revolución fue acusado incorrectamente de «federalismo»; en Inglaterra podría muy bien hablarse de descentralización, lo cual sería incorrecto en otras partes, dado el rígido centralismo normando. Por lo demás, se trata más de una integración incompleta de las partes dotadas de privilegios personales o corporativos en una unidad estatal, que no se basa todavía en un derecho de ciudadanía general e igual. Para esta laxa estructura del lazo estatal, que más bien representa una mera yuxtaposición externa que una fusión interna, no hay más designación acertada que la de «feudalismo político». Su característica esencial sigue siendo la división del poder estatal entre la cabeza y los miembros, según el objeto, es decir, según la tierra y las personas, pero no principalmente una separación de funciones. Con frecuencia está combinado a una constitución estamental, que un gobierno monárquico lo mismo puede apoyar que restringir. En Inglaterra hay un absolutismo feudal en la época anterior a la *Magna Charta* y un parlamentarismo feudal en el *Lancastrian experiment* del siglo XV. En el feudalismo político domina por completo el interés dinástico de la casa reinante; el «patrimonio real» o los «dominios» sirven como las bases propias de la administración del Estado. El personal con el que se efectúa la administración del Estado está integrado no solo por personas del estamento eclesiástico, que desempeñan un papel importante esencialmente en la cancillería, sino de una manera predominante por completo, por miembros de la nobleza caballeresca; esta clase feudal es la que gobierna el Estado, junto con el clero. El feudalismo político puede ser considerado también como una preparación

tanto para el absolutismo militar cuanto para el parlamentarismo de una aristocracia terrateniente.

Esos son los tres factores que producen el feudalismo, como un efecto conjunto; podríamos incluso decir que son las tres funciones en las que se traduce el feudalismo: 1. la militar: selección de un estamento guerrero profesional altamente adiestrado, ligado al soberano por lealtad, basado en un contrato privado y que ocupa una posición privilegiada; 2. la económico-social: formación de un sistema económico de señores territoriales y campesinos, que asegura a este estamento privilegiado de guerreros la percepción de una renta sin trabajar; 3. la localización señorial de esta nobleza militar e influjo decisivo o incluso particularización autocrática en una asociación estatal, que está predispuesta para ello en virtud de una estructura muy laxa, del predominio de los medios de dominación personales sobre los institucionales, de la inclinación hacia el patrimonialismo y de una vinculación muy estrecha con la jerarquía eclesiástica.

Si contemplamos la historia de los pueblos románico-germánicos, percibimos un desarrollo del feudalismo en tres fases principales, cada una de las cuales se caracteriza por el predominio de uno de estos tres factores: primero, una época del feudalismo temprano, en la que predomina el factor militar y que alcanza tal vez hasta el final del siglo XII; segundo, una época del feudalismo culminante, en la que la nobleza militar eleva hasta la cumbre su influencia política, ya sea en la forma de apartamiento particularista en la laxa asociación estatal y de autocracia principesca como en Alemania, ya sea en la forma de una unión estamental-corporativa dentro de una asociación estatal más firme frente al poder de la corona, como en Inglaterra; esta época llega tal vez hasta el siglo XVI o el XVII; tercero, una época de feudalismo tardío, en la que el interés predominante del noble se concentra en la obtención y disfrute de su posición económico-social, como señor territorial o hacendado, y que dura hasta al época de la Revolución francesa y hasta la disolución de la antigua constitución agraria, en general durante el siglo XIX. La función militar del feudalismo es, pues, la que primero desaparece, con la difusión de las tropas mercenarias y de los ejércitos permanentes, en cuyo cuerpo de oficiales ha se-

guido actuando durante largo tiempo todavía; después desaparece también la función política, con múltiples matices estamentales, en la época del absolutismo y del parlamentarismo; por último, la económico-social, que es la que se afirmó con mayor tenacidad hasta que tuvo que ceder ante el principio de la igualdad jurídica de los ciudadanos y el capitalismo.

II

En mi opinión, solo debe hablarse de feudalismo a secas, en su pleno sentido, es decir, en el sentido de un sistema constitucional, allí donde actúan conjuntamente estos tres factores, condicionándose recíprocamente, como fue el caso de los Estados sucesores del Imperio carolingio, pero no allí donde solamente puede comprobarse uno u otro de estos factores o un conato de los mismos. Semejantes conatos se encuentran en todos los tiempos y en muchos pueblos. En el antiguo Egipto se habla de feudalismo, refiriéndose especialmente al aflojamiento del lazo imperial, a la independización de los distritos y de sus jefes, que bajo la VI dinastía se convirtieron en príncipes territoriales formales, lo que indudablemente fue más tarde restringido en favor de la unidad del imperio. A este podría llamarse feudalismo político o más bien un conato del mismo, pero no feudalismo sin más. Junto a esto existió indudablemente al mismo tiempo una continuada servidumbre de la población campesina, presente desde el comienzo y siempre conservada; esta población carece de toda conexión con el mencionado aflojamiento feudal del Imperio. Y aquí falta todo vestigio de una relación propia de vasallaje como la que existió en el Imperio franco.

También en la antigüedad hubo, indudablemente, concesión de tierras para recompensar servicios militares. Una relación jurídica semejante aparece ya en la Ley de Hammurabí; también se ha comprobado en otras partes del antiguo oriente, por ejemplo, entre los hititas [6]. Pero apenas se justifica el admitirla para el antiguo Egipto. Desde luego, existió también en el Imperio romano tardío y de allí pasó indudablemente a Francia; pero en la antigüedad falta por completo en todas partes, la peculiar conexión del vasallaje y el beneficio que confería un carácter moral propio a la relación de vasallaje franca, en virtud de la lealtad personal, y sobre todo el efecto ennoblecedor radical, formador de un estamento, de dicha relación de vasallaje. Y sería dudoso que estuviera justificado hablar aquí tan solo de un feudalismo militar.

La institución del señorío territorial, con un poder de autoridad más o menos extenso del señor sobre sus vasallos, está comprobada no solamente en Egipto, sino también en otros muchos lugares de Oriente y Occidente, sobre todo en la India. Pero aquí, la institución fundamental del sistema de castas nos impide hablar de feudalismo propiamente dicho. El sistema de castas aparece aquí ocupando en cierto modo el lugar del feudalismo, como una forma especial de organización social que solo deja poco espacio para conatos feudalistas.

El Imperio de Candragupta, bajo Magadha y su nieto el emperador Acoka, era, como todos esos grandes imperios, un Estado compuesto, integrado por algunos «reinos» mayores y muchísimos pequeños, en los que pronto volvió a quedar dividido. Por ello no se le puede calificar todavía de Estado feudal. Un tratado político que hace referencia a este Imperio, que ha llegado hasta nosotros bajo el título *Arthasâstra* (teoría de la utilidad) y del nombre de Kautilya, ministro de Candragupta, del que Alfred Hildebrant ha hecho un análisis minucioso [7], no muestra en su capítulo séptimo (el rey — el ministro — la ciudad — la tierra — el fisco — el ejército — el aliado) ninguna huella de constitución feudal, aun cuando debería encontrarse una huella semejante al hacer alusión a la importancia militar de las *gana* dispersas por el país, expresión que Hildebrandt no sabe aclarar, pero de la que quizá deba sospecharse que se refiere a acantonamientos de tribus guerreras turcas inmigradas, semejantes a los que se empleaban para las campañas largas del siglo IV d. C. hasta que, finalmente, desde el siglo IX, el pueblo turcomano de los Rajputes ocupó en la India un acantonamiento de este tipo en gran escala, mientras que clanes enteros de guerreros, bajo la rígida jefatura de un capitán, fundaron colonias y redujeron la población rural encontrada a la condición de siervos obligados a pagarles tributo —especialmente en la comarca llamada Rajputana, a causa del nombre de este pueblo—; por lo demás, estos pueblos adoptaron, con el transcurso del

tiempo, el idioma, la fe y las costumbres de los hindúes y se constituyeron en una casta especial.

Esto es calificado por muchos autores[8] de feudalismo, pero a mi entender no está justificado el nombre, puesto que no significó ningún rompimiento con el sistema de castas y porque, en general, fue tan solo un fenómeno local, que no abarcó ni transformó el todo de la civilización hindú.

Más bien podría hablarse de instituciones feudales en el Imperio islámico de los grandes mongoles, fundado en el siglo XVI por el sultán Babar y que en el siglo XVII reavivó un elevado florecimiento cultural, bajo el célebre emperador Akbar, un «déspota ilustrado» de Oriente. Aquí se repite el acontecimiento frecuentemente observado, de que para la dominación de un gran imperio con una actividad extensiva son empleados medios auxiliares de una civilización no desarrollada, en tanto que importantes funciones del poder público son desempeñadas a través de la empresa privada por señores territoriales locales poderosos, que al hacerlo se preocupaban ante todo de sus intereses particulares. Entre estas instituciones se cuentan las de Jagirdar, Mansabdar y Zemindar, las primeras de las cuales tenían que ocuparse del reclutamiento de guerreros a caballo adiestrados, y las últimas tenían que responder del pago de ciertas sumas de impuestos en calidad de arrendatarios de los mismos, lo que condujo a una fuerte carga para los campesinos tributarios (hasta el 60 % del producto) y a una especie de posición señorial de los arrendatarios de impuestos, habiendo sido probablemente decisivo aquí el modelo de los Estados islámicos. Estos eran elementos de un feudalismo, pero nunca se unieron en un sistema, como en el Occidente cristiano o en Turquía. No pueden ser colocados en el mismo peldaño que el feudalismo franco. De acuerdo con su importancia práctica, permanecieron circunscritos a la esfera del feudalismo meramente económico.

En la vieja China de la dinastía Chou, lo que suele designarse como feudalismo significa, principalmente tan solo, el particularismo de las partes singulares del Imperio, que formaban con demasiada rapidez Estados independientes y se hacían con frecuencia la guerra entre ellos, hasta que el gran hombre fuerte Tsin Shi Huang Ti (siglo III a. C.), los obligó a unirse temporalmente en un Estado unitario centralizado; esta fue una centralización prematura, que no pudo mantenerse después, por lo que bajo la dinastía Han tuvieron que hacerse de nuevo concesiones al particularismo. Las grandes concesiones de tierras del fundador de la dinastía Chou, Wu Wang (siglo XI a. C.), que O. Franke[9] ha estudiado minuciosamente, se presentan como una concesión de ducados y marquesados a los ocho hermanos del soberano así como a meritorios guerreros y estadistas, concesión que tenía por fin tanto el interés del Estado, concretamente la defensa de las fronteras, como el sustento de los concesionarios con arreglo a su rango, y teniendo en cuenta el culto a los antepasados. Una prueba especialmente importante de ello es que no se trata en modo alguno de una relación contractual, sino de una comisión política del soberano carismático y, al mismo tiempo, de un acto de gracia dictado por consideraciones piadosas. A esto puede llamársele feudalismo político, pero no feudalismo en el pleno sentido del mundo románico-germánico. Para ello le falta ante todo la creación de una nobleza militar basada en un contrato de servicio y de lealtad, de la que nunca hemos tenido noticias en China. La administración de los mandarines es lo contrario que la administración feudal de Occidente, basada en los guerreros. Tampoco el señorío territorial con servidumbre de la población campesina desempeña aquí el mismo papel que el feudalismo occidental: en oposición a otros países orientales, el pequeño campesinado se ha mantenido libre en general. En cambio, resulta patente que aquí en el feudalismo político, el nimbo sagrado del emperador como hijo del cielo y la doctrina de Confucio tienen una significación semejante a la de la Iglesia católico-romana en Francia. También el sistema político está anclado en los principios de una cosmovisión. Por lo demás, algo parecido ocurre también en el antiguo Egipto, donde al cambio al feudalismo político precedió la adopción de la religión de *Ra*, que, al contrario que la posición anterior del faraón, trajo consigo una acentuada independencia del soberano respecto del dios y, por tanto, también respecto de sus sacerdotes.

Todas estas cosas son, pues, únicamente conatos o fragmentos de un feudalismo como el franco. El feudalismo en sentido pleno, como sistema, aun cuando con fuertes desviaciones y singularidades, solamente lo encuentro yo en tres lugares del mundo:

en Rusia, en los Estados islámicos y en el Japón. La institución de la *pomestie* en Rusia, de la *iktaa* en el Imperio arábigo y otomano, del *samurai* con su *bushido* en el Japón, pueden muy bien ponerse al lado de la relación franca del vasallaje; por lo general, el señorío territorial con campesinos y siervos es también aquí la base económica de una nobleza militar, que vive de las rentas sin tener que trabajar; la estructura del vínculo estatal muestra en todas partes, a pesar de su gran diversidad, ciertos rasgos característicos del feudalismo. Y lo notable aquí es que el trasfondo del feudalismo está formado en todas partes por un entretejimiento cultural de importancia historicouniversal, semejante al del mundo románico-germánico: en Rusia, entre los eslavos orientales, de una parte, y el Imperio romano de oriente y la Iglesia católica-griega, de la otra; en los Estados islámicos, por la adaptación a la civilización bizantina y sasánida; en Japón, por la recepción de la idea china del Estado y del confucionismo.

Este curioso paralelismo nos da ocasión de examinar más detenidamente las condiciones históricas a que estuvo asociado el nacimiento del feudalismo franco y de expresarlas de una manera más general, siempre que sea posible, para los fines de su comparación.

El feudalismo no es la criatura de un desarrollo nacional inmanente, sino de una constelación historicouniversal, tal como aparece únicamente en los grandes círculos culturales. Tenemos que abandonar el prejuicio, puesto repetidamente de moda, de que el feudalismo es un estadio transitorio general, por el que todo pueblo tiene que pasar una vez. La cosa no es tan sencilla. En el ejemplo del Imperio franco y del mundo románico-germánico, vemos más bien que en el nacimiento del feudalismo han actuado conjuntamente dos factores distintos, que tenemos que diferenciar: en primer lugar, un proceso sociológico, que podríamos decir que es frecuente en la historia y que se repite con cierta regularidad, consistente en la transición de una constitución laxa por tribus y por estirpes a una ordenación más firme del Estado y de la sociedad, como suele acontecer al adoptar una vida sedentaria plena y definitiva; y en segundo lugar, un encadenamiento historicouniversal —en el Imperio franco, el contacto con la cultura y la civilización agonizantes del Imperio

romano—, que desvía a este proceso de su curso natural y regular y le imprime una dirección fatalista hacia un imperialismo súbito (es decir, que se establece repentinamente, pasando por alto muchas etapas), que no se propone nada menos que someter y gobernar este poderoso Imperio mundial, o al menos su mitad occidental, mediante un despliegue heroico de fuerzas de las tribus guerreras agrestes y juveniles. Aquí se ponen de manifiesto dos grandes dificultades: una objetiva, que es la dificultad de organizar políticamente un espacio tan grande con los medios de una civilización no desarrollada, dominada por la economía natural, carente de caminos y de medios de comunicación, falta de instituciones nacionales adecuadas, como un ejército permanente, una burocracia y un sistema de impuestos en dinero; y junto a ella, una dificultad subjetiva, que es la de adaptarse espiritualmente a los cometidos universales de la cultura y la civilización romanas, cometidos que se plantean por sí solos con la adopción de la religión católica romana. Uno de los resultados de esta mezcla cultural económico-germánica fue precisamente el feudalismo, que surgió del empleo de medios de dominación personales, los cuales tuvieron que suplir la falta de instituciones objetivas.

Algo similar ha ocurrido en los casos del feudalismo ruso, turco y japonés. También aquí tenemos por todas partes la acción combinada de ambos factores: el constituido por la entidad política tribal-nacional y el imperialista-historicouniversal. También vemos por todas partes tribus dispuestas a transformarse en Estados. Pero este proceso de formación es obstruido y desviado por un encadenamiento historicouniversal, que las impulsa por el camino de un imperialismo inmediato, precipitado. El resultado es el feudalismo.

Mi tesis es la siguiente: el feudalismo en su pleno sentido solo aparece, por regla general, allí donde la evolución normal y directa de la tribu al Estado es desviada por una constelación historicouniversal, que conduce a un imperialismo precipitado.

El proceso normal de la transición directa de la constitución tribal a la constitución estatal se observa repetidas veces en la historia, sin que sobrevenga lo que llamamos feudalismo en sentido pleno. El ejemplo más importante lo constituye la formación estatal antigua, particularmente la griega y la romana.

U. von Wilamowitz ha demostrado con una claridad palmaria[10] que la esencia propia de la formación estatal helénica no está en la colonización urbana, ni tampoco en su carácter insular o costero, sino simplemente en que aquí una tribu se convierte inmediatamente en Estado; y nosotros podríamos añadir: *sin* el rodeo a través de un gran imperio despótico que en nuestro mundo románico-germánico ha producido como fenómeno concomitante el feudalismo. Indudablemente sabemos demasiado poco de la historia constitucional de la antigüedad acerca del nacimiento de la *polis* y de la república romana. Aquí no solo se ha eliminado la estructuración gentilicia de la constitución tribal, sino que todas las *phyles* y las *phratrias* —que se corresponden con las tribus y las curias romanas— se han fundido en la confederación ciudadana. Esto es típico de la Edad Antigua, pero no es feudalismo. Más bien podría designarse con este nombre al patronato y la clientela y a los vestigios de una nobleza militar terrateniente; pero estos solo son conatos de feudalismo, que no han desviado la línea recta de la evolución a la *polis* o la *respublica*, es decir, a una formación estatal basada en la objetivación racional e institucional de la dominación, no en la codificación tradicionalista hacia el Estado patrimonial.

Esta especie de formación estatal, por así decirlo, normal —transición directa de la tribu al Estado— la encontramos también con mayor o menor nitidez en todas partes en el nuevo mundo de pueblos europeos, fuera de las fronteras del viejo Imperio carolingio, como rasgo fundamental de la evolución, aun cuando, como es natural, la influencia de los vecinos se ha dejado sentir aquí y allá en sentido estimulante y obstaculizante, como, por ejemplo, sobre los anglosajones y Polonia. Se ha reparado muy poco todavía en que el feudalismo en sentido pleno, es decir, tomado estrictamente, se limita propiamente a los Estados sucesores del Imperio carolingio, es decir, principalmente, a Francia y Alemania, con trozos de Italia y España, pero que en torno a este núcleo propiamente románico-germánico se extiende una zona de formaciones de Estados que no tienen una constitución propiamente feudal en el sentido histórico-jurídico, por haber permanecido más o menos inafectadas por el movimiento imperialista historicouniversal que abarcó a Francia. Inglaterra constituye desde luego un caso particular, al que pronto volveremos.

Pero los Estados nórdicos, así como Polonia y muy especialmente Hungría, carecen, desde el punto de vista histórico constitucional, de una estructura propiamente feudal, a pesar de las numerosas semejanzas sociológicas, teniendo más bien una naturaleza de Estados tribales. La nobleza militar que encontramos aquí no es de origen feudal; en Polonia, la *szlachta* está claramente enlazada con las antiguas alianzas familiares. El servicio militar de la nobleza está basado aquí, en todas partes, en una obligación pública, no en un contrato privado. La propiedad noble es fundamentalmente alodial; en el norte germánico está explícitamente liberada de cargas públicas, porque sus titulares prestan servicio a caballo; en Hungría y Polonia, esto es evidente por sí mismo. En los países germánicos septentrionales, los campesinos son generalmente libres; en Polonia y Hungría, están más bajo la línea usual de la servidumbre feudal. Las antiguas alianzas territoriales y populares de la constitución tribal, con su espíritu corporativo a la manera de las comarcas germánicas, se han conservado aquí siempre como fundamento de la vida pública, al contrario que en Francia y Alemania; dan a la alianza estatal un rasgo federativo y constituyen un contrapeso frente al poder monárquico. En ninguna parte puede hablarse aquí de una disolución y una patrimonialización de las circunscripciones administrativas, fundadas en su mayoría sobre tales alianzas, como en los condados franceses. Lo que en Suecia se llama hoy *laen* no es otra cosa que una de estas circunstancias administrativas, con un carácter originalmente economiconatural, pero que a pesar del nombre evocador de ello nunca se feudalizó ni se hizo hereditaria. No puede negarse que, a pesar de esto, existen en estos Estados tribales muchas similitudes con las instituciones feudales, lo cual se explica en parte por la asimilación de los Estados feudales altamente cultivados del continente. En Hungría, la dinastía Anjou, procedente de Nápoles, introdujo una cierta aproximación al feudalismo con la ley de *Avitizität* de 1351 y la Constitución de *Banderiat* eslabonada con ella, las cuales no pudieron, sin embargo, modificar el carácter fundamentalmente político tribal del Estado. La república noble polaca solamente puede ser calificada de feudal si no se teme a la *contradictio in adjecto*, ya que aquí se trataría de un feudalismo aloidal sin feudo y sin vestigio de obligación y lealtad de

los vasallos. La estructura de Polonia es estamental-aristocrática, a base de privilegios para la nobleza y la Iglesia, pero no propiamente feudal. Por lo general, los conceptos «estamental» y «feudal» solamente van unidos entre sí en el mundo románico-germánico, pero no en todas partes ni de una manera necesaria de por sí.

Sobre Inglaterra tenemos que añadir aquí todavía una palabra. Con la conquista normanda, quedó inundada por primera vez por el feudalismo franco, pero las aguas feudales no llegaron a ser muy profundas y se retiraron pronto. Ya en el siglo XII se disuelve la constitución militar feudal; en los siglos siguientes se modernizó la constitución económica feudal mediante la introducción de las relaciones de arrendamiento; desde el siglo XIV, la constitución estamental-parlamentaria ocupa el lugar de la feudal.

La rápida superación del estadio feudal no se explica simplemente por el vigor del poder monárquico y por el precoz desarrollo de la economía monetaria, sino ante todo por el hecho fundamental de que el país era primordialmente un Estado tribal y no tuvo que padecer la enfermedad infantil imperialista de los Estados continentales.

La formación de los Estados anglosajones se realizó en realidad sobre un suelo romanizado —desde luego solo muy superficialmente—, pero desde un principio tuvo una configuración completamente distinta a la franca. No se trataba, como entre los francos, de fundar un gran reino. Más bien surgió aquí una gran cantidad de Estados comarcales pequeños, que solo se unieron paulatinamente en una formación estatal mayor. La desproporción entre el cometido y la potencialidad no era aquí tan grande, ni con mucho, y las fuerzas crecieron con su mismo ejercicio. Desde luego, tampoco aquí pudo prescindirse por completo de los medios de dominación feudales, pero estos no actuaron en tan gran escala ni se asociaron a un sistema formal de gobierno como en Francia. La historia constitucional anglosajona muestra, con la mayor claridad, hasta dónde puede llegar el desarrollo de instituciones feudales en un Estado tribal. Aquí también entra en la formación una nobleza militar feudal: la *thane*, con su propiedad de 5 *hides*. Pero esta no es exclusivamente militar, sino abierta a otros elementos, por ejemplo, los

comerciantes. Y encuentra un contrapeso en el espíritu corporativo de las antiguas alianzas territoriales y populares de los condados, las centurias y la decenturias, que duraron mucho más tiempo que en el continente y después supo utilizarlas el gobierno normando para fines de policía. Es especialmente interesante cómo la disolución de las antiguas alianzas de estirpes favorecieron aquí al feudalismo. La encomendación tiene que sustituir aquí también el brío que faltaba a la protección. Para la garantía recíproca de buena conducta y el cumplimiento de la *trinoda neccesitas* se forman alianzas vecinales corporativas en las llamadas decenturias; quien no pertenece a una de tales *freoborch*, tiene que buscar un señor que salga fiador por él. El gobierno normando sacó de aquí la medida policial del *francplegium*. Se ve aquí cómo las circunstancias imperantes exigían la subordinación a un señor territorial, como autoridad jerárquica, especialmente para los avecindados. Las corporaciones de estirpes o aldeanas tenían desde antiguo entre los anglosajones un derecho de tanteo y retracto sobre la tierra que se heredaba con arreglo al derecho popular. Tal *folkland* podía, sin embargo, ser declarada alodio *(bokland)* libremente enajenable y heredable por el rey, con el asentimiento de los *witan*, mediante un privilegio documental *(bok)*, lo que era especialmente deseado por la Iglesia. El rey con los *witan* aparece así como el sucedor jurídico de las alianzas de estirpe. Apoyándose en esto, pudo Guillermo el Conquistador declararse propietario supremo de toda la tierra del país y proclamar el principio de que todos los bienes raíces eran concedidos por el rey y poseídos como un *tenementum*. Esto significó la feudalización general de la propiedad inmobiliaria, que todavía surte efectos en el derecho inmobiliario inglés, por ejemplo, en la expropiación para fines públicos.

Pero hasta la conquista normanda, todas estas cosas no eran más que conatos e instituciones singulares. Les faltaba la coherencia, la armonía sistemática del feudalismo continental. Esta fue establecida por primera vez desde la conquista normanda, mediante reglas que procedían de un espíritu distinto al del Estado tribal anglosajón.

De todos modos, es diferente si un Estado tribal se limita a un teritorio pequeño, como el primitivo Estado comarcal del

que salió la *polis* griega, o si se ha ampliado lentamente, ya sea mediante la federación o mediante la conquista, para formar un Estado mayor o incluso un gran imperio. En esta trayectoria pueden surgir dificultades, que conducen a fenómenos feudales. Así debería explicarse, en mi opinión, lo que encontramos como «feudalismo» en imperios relativa o absolutamente grandes, como Egipto y China.

Estos dos imperios, creaciones de una antiquísima cultura fluvial, presentan un interés especial para nuestras consideraciones, ya que no han tenido ningún modelo imperialista y con toda probabilidad han nacido como Estados tribales, a través de la unión paulatina de muchos pequeños Estados comarcales. En Egipto, esto resulta de la combinación de los dos imperios, originalmente separados, del Norte y del Sur, integrados por 42 Estados comarcales; y en China, de la tradición legendaria de las «cien» tribus de los tiempos primitivos. Con esta forma y esta trayectoria de la formación de los Estados se explican fácilmente los fenómenos que hemos conocido como «feudalismo político». También el Imperio romano pertenece en sus comienzos a esta categoría. Mientras las fuerzas formadoras de los Estados permanecen en una relación correcta con los cometidos que tienen que desempeñar, no es necesario acudir a los medios de dominación feudales ni hacer concesiones al particularismo; pero si al crecer el ámbito del imperio, los cometidos se hacen demasiado difíciles o con las fricciones internas las fuerzas públicas se debilitan demasiado, puede resultar necesario recurrir a una u otra cosa. Lo que importa siempre es la relación entre los cometidos y la capacidad de rendimiento. Un gran imperio con régimen de economía monetaria, que se encuentre en decadencia, se inclina en determinadas circunstancias a producir fenómenos feudales similares a los del imperialismo de economía natural de un pueblo de conquistadores agrestes juveniles. Si al feudalismo franco, románico-germánico, y al feudalismo genuino en general podemos calificarlo de fenómeno concomitante del imperialismo, tenemos que añadir a ello que aquí no nos referimos al imperialismo en general y bajo cualquier forma, sino solamente a un imperialismo de una especie muy determinada, que es un imperialismo que no progresa paulatinamente en una labor de formación estatal constante y racional, sino que trata

de saltar de una manera súbita, en años o decenios, mediante un esfuerzo heroico, sobre obstáculos para cuya superación harían falta siglos y estar animado para ello no simplemente por un impulso instintivo de expansión y de conquista, sino también y al mismo tiempo de la idea religiosamente arraigada de una dominación universal.

Esta especie de imperialismo, cuyo representante más importante es el imperialismo eclesiástico de nuestra Edad Media románico-germánica, sirve también de base al feudalismo turco, al ruso y al japonés; se encuentra asociado en todas partes al proceso regular de transición de una estructura laxa tribal y por estirpes, de sentimientos corporativos, a una ordenación más firme del Estado y la sociedad, basada en la dominación.

Una mayor coherencia historicouniversal se muestra en el hecho de que tanto el feudalismo islámico como el ruso se derivan del contacto de sus titulares con la agonizante cultura antigua, de una manera no diferente a la de los pueblos románico-germánicos. Respecto a los rusos, este contacto lo tuvieron con el Imperio romano oriental, bizantino; los pueblos islámicos, además de con este tuvieron también contacto con el Imperio neopersa sasánida, que tiene que ser valorado igualmente como un territorio de una alta cultura antigua. Las tribus árabes beduinas, que Mahoma había fundido en un pueblo de conquistadores, mediante el poder de una idea religiosa, no podían naturalmente pensar en gobernar y administrar con sus propias fuerzas los territorios de cultura antigua que habían conquistado al vuelo, por así decirlo, «con las puntas de sus lanzas y los cascos de sus caballos». Conservaron las instituciones que habían encontrado y en gran parte también el personal de funcionarios bizantinos y persas, contentándose con un control supremo a través de dignatarios árabes. Así se convirtieron también en instituciones fundamentales del Imperio árabe el arrendamiento de impuestos y el ejército mercenario, que fueron las columnas tardías de la antigua civilización basada en una economía monetaria. Pero junto a esto se sintió desde un principio la necesidad de alistar una tribu de guerreros árabes selectos, a los que le fueron concedidas tierras, sobre la base de la institución jurídica de la *iktaa*, parecida al *beneficium* franco y que otorga un usufructo vitalicio, dejando subsistente el do-

minio eminente de la comunidad musulmana que había conquistado el país. El origen de esta institución es incierto. Kenner no la tiene por originalmente árabe; P. A. von Tischendorf[11] sospecha que fue introducida desde Persia. Pero en Persia se cree que se remonta a la conquista por los arsáquidas parthos. Este régimen feudal, al que bajo los Omeyas se le dio ya una formación sistemática, se diferencia del franco principalmente por la falta total de elementos vasalláticos, los cuales fueron sustituidos evidentemente por el fanatismo religioso de los guerreros creyentes, como aglutinante fuerte de una disciplina militar. Adquiere una importancia creciente bajo los Abbasíes, cuando falló por completo la administración basada en una economía monetaria, que desde el mismo comienzo llevaba en sí el germen de su destrucción, al propio tiempo que los árabes abandonaban más y más sus costumbres tribales guerreras y se convertían en campesinos, artesanos y comerciantes sedentarios, dejando paulatinamente el servicio militar completamente en manos de tropas mercenarias turcas, las cuales desempeñaron en el Imperio árabe un papel similar al de los germanos en el Imperio romano. Finalmente, en el siglo XI, cuando ya no se pudo seguir pagando a estas tropas, se llegó a destinar para su sustento las rentas de las tierras donde tenían su guarnición, primero en la forma de arrendamiento de impuestos, después, desde 1087, sin la obligación de entregar cualquier excedente, lo cual les abrió además el camino para una enfeudación por el sistema de la *iktaa*[12]. La relación de vasallaje, que en un principio había sido una distinción y una recompensa por servicios militares especiales, se convirtió en un sustitutivo del contrato de enganche de mercenarios, el cual no pudo mantenerse por falta de capacidad financiera; con ello recibió plenamente un carácter ministerial, de prebenda, frente a la relación de vasallaje franca, que estaba orientada hacia el *status* más ilustre del vasallo libre y noble. De esta forma pasó la institución del Imperio árabe al otomano. Se distingue entre los feudos grandes y los pequeños *(ze-āmet* y *timār);* pero jurídicamente ambos eran tan solo prebendas vitalicias para un estamento militar caballeresco privilegiado y prácticamente solo eran hereditarios bajo la seguridad el servicio de caballería. Los titulares, los *spahi,* vivían de los tributos que tenían que pagarles los campesinos que no eran musulmanes de origen, y poseían también amplios derechos jurisdiccionales sobre estos subordinados suyos. Los *spahi* investidos, que servían a caballo, eran tenidos por más ilustres que las tropas de infantería a sueldo, los *jenízaros.* Aquellos eran, por así decirlo, los caballeros, estos los peones. Esta constitución feudal, que fue entonces regulada por primera vez formalmente mediante leyes, alcanzó bajo Solimán II su punto culminante. Desde el siglo XVII cae en decadencia. El caballero vasallo se convirtió también aquí en terrateniente prominente, que descuidaba su formación militar y la prestación del servicio.

Junto a esta constitución feudal militar apoyada sobre una base de señorío territorial similar a la de Occidente, aparece también un feudalismo político de una especie semejante. Ya en el Imperio árabe, bajo los Abbasíes, se destacó fuertemente, aun prescindiendo de la separación de España bajo los Omeyas. El emir, que mandaba las fuerzas armadas de una provincia, supo lograr casi siempre desde el siglo IX que se le transfiriera la función de la administración financiera, que anteriormente estaba en manos de un funcionario especial, llamado *amil.* Así fue preparado el terreno para los incontrolables lugartenientes del Imperio, en su mayoría eran de origen turco, quienes con el tiempo se convirtieron en sultanes autocráticos[13]. En el Imperio otomano se pusieron desde muy pronto, en conexión con el régimen feudal, las lugartenencias de los *bajaes* y, bajo ellas, en distritos más pequeños, las de los *sanjaco,* desde luego bajo la supervisión del Gran Visir y del Diwan. Pero la independencia de los *bajaes,* que de 2 aumentaron a 32, fue constantemente en aumento y adoptó finalmente un carácter feudal[14].

La invasión de los mogoles en el siglo XIII, que separó el feudalismo árabe del otomano, separó también la Rusia antigua de la moderna Rusia moscovita.

En Rusia se suele considerar como época propiamente feudal precisamente la época más antigua de los principados parciales, que comprende del siglo XI hasta el XIV o el XV; pero no hay plena razón para esto. Lo que encontramos en Rusia antes de la invasión de los mogoles no es propiamente un gran imperio unitario, que hubiera quedado desmoronado, sino más bien

una débil unión de muchos pequeños Estados tribales eslavos orientales, que fueron organizados de una manera más firme por caudillos militares aventureros extranjeros, los varengos, vikingos nordgermánicos, con sus séquitos, y ensamblados en una confederación débil, que por lo demás no excluía en modo alguno los choques armados. En su origen, la unión consistió únicamente en que estas pequeñas comunidades, que no eran en modo alguno gobernadas despóticamente, eligieron al príncipe de la casa de Rurik, a través de su asamblea nacional integrada por los jefes de las estirpes, y en su adhesión común al cristianismo católico-griego, que había introducido Wladimir el Santo desde el año 988. El que este soberano reuniera en su mano los distintos principados fue más bien resultado del azar que de una política planificada, y después de su muerte se operó en seguida una amplia división. La idea de un gran imperio unitario, del imperialismo feudal, no estaba todavía viva, a pesar del emparentamiento con la casa imperial bizantina. Tal vez se despertó el sano y seguro instinto de dominación, que era propio de los normandos, contra una expansión de los territorios de soberanía que resultaba demasiado amplia para las relaciones culturales imperantes. Para poner en marcha una formación estatal verdaderamente grande hizo falta ante todo la presión y el modelo de la dominación tártara. Fueron los príncipes de Moscú, en cuanto arrendatarios generales de los tributos de los tártaros, los que creando primero los medios necesarios, después, especialmente desde el siglo XV, mediante una afortunada política de expansión militar y colonizadora, precipitaron por completo la caída del Imperio tártaro, que había entrado en decadencia, para edificar sobre sus escombros el nuevo gran Imperio ruso, basado sobre una mezcolanza de pueblos eslavos orientales y finlandeses. Con ello pasó algo de la infinitud del Imperio tártaro a la nueva gran formación estatal rusa, la cual trató de llenar este enorme espacio con la civilización cristiana. Inmediatamente después de la toma de Constantinopla por los turcos empezó a actuar con pleno vigor el modelo imperialista del Imperio romano de Oriente, cuyas tradiciones adoptó explícitamente Ivan III, yerno del Paleólogo; y la estrecha asociación con la Iglesia ortodoxa, cuyo patriarca trasladó su sede de Constantinopla a Moscú, animó este imperialismo con un principio

espiritual. Solo ahora surgió en las empresas guerreras y colonizadoras un numeroso estamento de guerreros profesionales, a los que se concedieron tierras y gentes, según el sistema de la *pomĕstie*. La *pomĕstie*, que corresponde al *beneficium* franco y más aun a la *iktaa* islámica y que al igual que esta última lleva asociada una obligación vasállica, aparece por primera vez en el siglo XV, mientras que antes los pequeños séquitos de los príncipes particulares eran mantenidos en su mayoría únicamente en la corte del señor o se asentaban en tierras propias, adquiridas por donación o por herencia. Maxim Kovalewski [15] afirma que la *pomĕstie* está copiada directamente de la *iktaa* islámica, que los tártaros habían tomado de los turcos y que habían encontrado en los kanatos de Kazan y Astrakan conquistados por Moscú. El carácter de la *pomĕstie* rusa y el de la *iktaa* islámica muestran en todo caso un fuerte parentesco, que significa al mismo tiempo una diferencia común frente al feudalismo franco. Ambas tienen un carácter más de prebenda y ministerial, no basadas sobre el honor caballeresco y la lealtad vasállica, sino sobre la prestación real de un servicio militar. Pero también la *pomĕstie* rusa confiere al caballero un rango privilegiado, como señor territorial con autoridad sobre sus subordinados, de cuyos tributos vive. Tanto el feudalismo económico-social como el militar están formandos aquí también con pleno vigor. Otra cosa ocurre con el político. Este se desmorona en la misma medida en que crece la nobleza de servicio. Los príncipes particulares desaparecen; son exterminados, especialmente por el terrorismo de Iván IV (el «Terrible») o rebajados al mismo peldaño que la nobleza de servicio. En Rusia observamos una tendencia opuesta a la de Alemania: mientras aquí la nobleza ministerial asciende paulatinamente, hasta igualarse a los antiguos vasallos libres-nobles, en Rusia las antiguas familias principescas de la casa Rurik y los antiguos prominentes boyardos que habían salido en parte de los séquitos, fueron equiparados más y más a la nobleza de servicio común bajo la presión de los cada vez más poderosos zares [16]. Es característico del espíritu en que esta alta nobleza vivía la manera como trató de salvarse de esta degradación y que tuvo lugar en virtud de la *mĕstnichestwo*, una ordenación jerárquica tradicional de servicio a la que se aferraban las viejas familias y que incluso tuvo que respetar el zar

hasta su derogación formal (en 1682): esta ordenación jerárquica prohíbe, por ejemplo, al descendiente de una vieja casa principesca aceptar en la corte o en el ejército un puesto con rango inferior al de un miembro de la baja nobleza de servicio, puesto que con ello se perjudicaría el rango de servicio de su propia familia. La comparación que se ha hecho con la ordenación alemana de los escudos del ejército *(Heerschildornung)* no es aplicable, a mi entender, a esta institución de la *mĕstnicheswo*, surgida de la combinación del orgullo del linaje y el celo del servicio, y que es una institución específicamente rusa. Incluso una constitución estamental con dos cámaras como en Polonia —una *Bojarenduma* y una *semskij sobor* de la nobleza de servicio y los delegados de los comerciantes—, que estuvo a punto de formarse en la primera mitad del siglo XVII, bajo la nueva dinastía de los Romanov, no fue duradera en Rusia. El feudalismo se hizo aquí cada vez más un instrumento de la autocracia. En el trasfondo de este desarrollo está la configuración de la relación entre la Iglesia y el Estado: el intento del patriarca Nikon de fundar una especie de papado oriental fracasa, no solo por la resistencia del zar, sino también por la aversión de los demás patriarcas católico-griegos (1666); la tradición del cesaropapismo bizantino se impone y bajo Pedro el Grande conduce a la completa subordinación del poder espiritual al temporal. Con ello se perdió también la importancia política del feudalismo. La unidad del Estado absolutista, que estableció también una administración burocrática, no resultó menoscabada por aquel. En todo caso, la reacción federalista de la actualidad muestra lo débil que era en el fondo la unión entre las partes singulares del gigantesco Imperio; solo la «Gran Rusia» propiamente dicha, basada en un trabajo de colonización tenaz y de progreso lento, formó un bloque firmemente unido.

El feudalismo japonés es completamente peculiar, pero al mismo tiempo muestra una sorprendente semejanza con el Occidente, a pesar de sus discrepantes fundamentos económicos y espirituales. Presenta, con especial claridad, la imagen típica de una evolución regular hacia el Estado tribal, cruzada por un viraje imperialista a consecuencia del entretejimiento con una civilización superior extraña, aun cuando aquí la adaptación a una idea imperialista del Estado no se ha efectuado directamen-

te por la expansión conquistadora, sino más bien por vía de una regresión hacia tal idea, en virtud de una recepción cultural extensa. Esto aconteció después de las violentas luchas internas a consecuencia de la llamada reforma de Taikwa a mediados del siglo VII de nuestra era, después que la efímera conquista de Corea por el Japón, en el siglo III, había interrumpido el aislamiento insular del país y le había abierto el acceso a las influencias de la cultura china, mucho más antigua y más elevada. Esta reforma de Taikwa fue una imitación sin más del sistema de gobierno chino, tal como existía en la época de la dinastía Tang y, por tanto, un Estado burocrático, por principio unitario, centralizado y absolutista, que había hecho desde luego fuertes concesiones al particularismo de las partes singulares del imperio y había dividido formalmente el gobierno entre el emperador y los muy independientes lugartenientes.

Lo que antes había existido en el Japón era un Estado de patricios completamente patriarcal, de cuyas instituciones sabemos más que de las de cualquier otro pueblo civilizado, las cuales pueden ser consideradas como paradigma del estadio constitucional representado por una constitución por tribus y por estirpes. Las tres tribus de los Yamato, procedentes de tierra firme, que habían ganado el imperio insular a los primitivos habitantes, bajo la dirección de un emperador que lleva el significativo nombre de «Soberano centralizador» *(sumeriamikoto)*, se desmembraron en un gran número de linajes *(uji)* mayores y menores, de los cuales los pequeños formaron una comunidad económica y los grandes, bajo la dirección de sus caudillos, una unidad política a la que se otorgó un gobierno ampliamente autónomo; el llamado sistema de *Kabane* concibe este gobierno autónomo como un cargo cedido por el emperador a los linajes. El mismo emperador es a la vez la cabeza del linaje mayor y más ilustre, que por su numerosa clientela adquirió una importancia predominante. Pero además es el jefe supremo del ejército en las guerras comunes, juez y árbitro supremo en las querellas de unos linajes con otros y sobre todo sacerdote supremo de la diosa del sol, de la cual proviene y en cuyo palacio-templo reside. Por lo demás, toda la estructura de este Estado tribal es completamente federalista, no imperialista, y está penetrada de un espíritu más corporativo

que de dominación. Esto cambió de golpe con la reforma de Taikwa, que fue propiamente una revolución desde arriba. El emperador se hizo ahora hijo del cielo, como en China, señor absoluto de todo el imperio, deroga la propiedad de las alianzas de estirpes, asume por sí el dominio eminente de toda la tierra y distribuye su usufructo entre las grandes familias patriarcales singulares, según el llamado sistema de *Kubunden*, que es una copia del sistema chino de los nueve campos, consistente en la formación de una unidad administrativa con cada ocho familias campesinas libres, las cuales trabajan en comunidad un noveno campo para el emperador, como tributo público. Suprime el gobierno autónomo que hasta entonces habían tenido los linajes y divide el imperio en provincias y distritos, de cuya administración encarga a un lugarteniente suyo, lo mismo que hacía el emperador de China. La ideología de que se reviste este nuevo sistema de gobierno no es ni la antigua religión sintoísta, que persiste con su culto a los antepasados, ni el budismo introducido desde China, el cual solo ha mostrado una fuerza formadora de Estados en circunstancias muy especiales, sino más bien la doctrina ética y filosoficopolítica de Confucio, que también constituía la base del sistema de gobierno de la dinastía Tang y que quería basar el Estado más en el sentimiento comunitario familiar, en la autoridad paterna y la armonía fraterna, que en normas legales. Pero tal doctrina no era en Japón una fuerza viva como en China. Este sistema llevaba en sí un germen de feudalismo, que se desarrolló en el Japón de una manera completamente distinta que en China.

Ante todo, en Japón no podía ser llevado a la práctica sin una grave escisión del poder supremo. El Mikado se limitó más y más a sus funciones sagradas; el poder temporal vino a manos de un *Shogun*, que no sin razón ha sido comparado con el mayordomo mayor merovingio, y este cargo, que evolucionó hasta una regencia formal, se hizo hereditario de la familia de los Fujiwara, en la que permaneció hasta el año 1167; después se convirtió en el premio de las luchas que libraban las grandes familias del país y sus partidarios en sus incesantes guerras intestinas. Esto constituía un ambiente propicio, fructífero para el desarrollo del feudalismo, al que la dinastía Tokugawa, que mantuvo en sus manos permanentemente el shogunato desde el comienzo del siglo XVII hasta 1867, convirtió en un Estado policía con instituciones absolutistas.

En primer lugar, a partir del siglo IX y a ciencia y paciencia del shogunato, que dependía de la buena voluntad de sus secuaces, encumbrados mediante donaciones y concesiones así como mediante grandes tierras recién roturadas, además de la encomienda masiva de campesinos libres, se formaron señoríos territoriales privados, las *shoyas*, que fueron substraídas del poder oficial del lugarteniente, siguiendo el modelo del patrimonio imperial y el de los templos budistas, y que se apropiaron de derechos de autoridad sobre sus subordinados campesinos, cuyos tributos fueron elevados ahora violentamente. En el siglo XII toda la tierra estaba cubierta por tales señoríos territoriales y la Constitución de los *Kubunden* cayó. La mayoría de los campesinos se convirtieron en siervos sujetos a los señores territoriales. Una parte de estos siervos, las «gentes de casa y cortejo» (*kenin* y *rodo*) que habían sido clientes de las antiguas estirpes, formó las guarniciones militares, como los ministeriales de Occidente, solo que no luchaban a caballo, sino a pie. Así nace también un estamento guerrero profesional, el de los espatarios, que se separa de la población campesina. Son los predecesores de los posteriores *Bushi* o *Samurai* o *Shizoku*. Originariamente, no tenían tierras, sino que eran mantenidos por su señor con cargo a las rentas del arroz. Aumentaron la familia del señor de la casa y el terreno formando la llamada *Han* (=empalizada), en la que participaban sin más todos los empleados de su señor y representaba una transformación de la antigua alianza de linaje.

Todo esto descansaba en una base jurídica puramente privada o en la usurpación, hasta que, después de la primera gran decisión en la lucha de los linajes más poderosos por el shogunado, el vencedor en esta lucha, el Shogun Yoritomo, de la familia Minamoto, hizo valer de nuevo, al final del siglo XII, los derechos del trono y obligó a un gran número de señores territoriales a solicitar documentos formales de concesión (*gogebun*), mediante los cuales fuera reconocida su propiedad y en parte también su poder jurisdiccional como vasallos del emperador, con la reserva de que, a su muerte, retornarían a este. Estaban obligados a ocupar el puesto de guerreros, en un principio con

arreglo a la extensión de la tierra y después con arreglo a la producción de arroz de sus posesiones. Más adelante, se pusieron también al lado del shogunado unos magistrados especiales (*jitos*) para hacerse cargo de las funciones jurisdiccionales del señor territorial, y tales *jitos* ocuparon más tarde también el lugar del titular que había tenido hasta entonces el señorío territorial, especialmente en las grandes confiscaciones que se practicaron ocasionalmente. Este parece ser el origen de los ulteriores *daimyos*, que ocuparon una posición análoga a la de los príncipes territoriales en Alemania y que aquí no son de origen puramente señorial, sino que tienen al mismo tiempo cierto carácter de funcionarios. Solo una parte de ellos, los *fudai-daimyos*, estaban en una relación formal de vasallaje con el shogun, mientras que los demás, los *tozama-daimyos*, los «señores extranjeros», eran considerados como menos seguros. Todos los *daimyos* estaban rigurosamente excluidos de toda comunicación con el Mikado.

En el siglo XV se completó también la transformación de las viejas gentes de casa y cortejo (*kenin* y *rodo*) en *bushi* o *samurai*. Tokuzo Fukuda [17] afirma que aquí había tenido una importancia esencial el abastecimiento de tierras, mientras que Rathgen [18] no habla más que de una renta en arroz. Semejante renta era evidentemente usual en un principio, y más tarde, desde el siglo XVII, vuelve a encontrársela en primer plano, lo que muy bien ha podido conducir a Rathgen a su opinión; pero en la cumbre del feudalismo japonés, esto es, del siglo XIII al XVI, parece haber predominado la provisión de tierras. Parece haberse puesto en práctica por la colonización en gran escala que emprendió Yoritomo al comienzo del siglo XIII en el nordeste, en la comarca de Kwanto. En general, parece que el carácter más noble del *samurai*, frente a la antigua gente de casa y cortejo que tenía un origen servil, está asociado con el hecho de que estos espatarios no servían como señor a cualquier hombre privado, sino al *shogun* o más adelante también a un *daimyo*. La superestructura de la organización feudal es piramidal: la base la forman los *samurai* territoriales, con sus subordinados; sobre ellos, como señores feudales suyos, estaban los *daimyos;* sobre estos el *shogun*, quien era investido en su dignidad por el mismo Mikado. Así permaneció hasta el desmoronamiento total del sistema feudal en 1867.

Los tres elementos del feudalismo que distinguimos en Occidente se encuentran también aquí en plena formación: el feudalismo militar, el económico-social y el político. El señorío sobre los campesinos siervos, quienes tenían que entregar a menudo el 50-60 % de sus cosechas, también constituye aquí la base económica del estamento militar. También son guerreros quienes gobiernan y administran como *daimyos*, con una independencia creciente, pequeños o grandes principados, preocupándose para ello tan solo del reclutamiento de las tropas, la entrega de tributos y la prestación de servidumbres viales. Según las explicaciones de Tokuzo Fukuda, la posición de los *samurai* se asemeja más al régimen feudal románico-germánico de lo que pudiera deducirse de las descripciones de Rathgen, toda vez que aquí tampoco falta la provisión de tierras. La obligación vasállica está configurada muy vigorosamente. La entrega incondicional al señor es una de las supremas obligaciones de un *samurai*, como se recomienda en el *bushido*, el código de honor del estamento. La continuidad de la relación con la comunidad de la estirpe originaria, con la veneración de los antepasados comunes, siguió actuando perfectamente. En todo caso, existe también en ella algo de relación contractual. De todos modos, un *samurai* puede abandonar a su señor en determinadas circunstancias y colocarse bajo otro señor o bien vivir como guerrero libre (*ronin*). Indudablemente esto parece propio de la época posterior, a partir del siglo XVII, cuando toda la institución perdió más y más importancia, al asegurarse la paz del país [19].

Si contemplamos una vez más estas manifestaciones del feudalismo fuera del círculo de los pueblos románico-germánicos, descubrimos también aquí, entre los rusos, turcos y japoneses, una trayectoria del desarrollo similar a las de los pueblos románico-germánicos: un feudalismo temprano, que se caracteriza por el predominio del factor militar; un feudalismo culminante, en el que el estamento militar desempeña de una u otra manera, ya sea en virtud del monopolio del servicio al Estado como en Rusia, ya sea en virtud de la autocracia particularista como en Turquía y Japón, un papel político decisivo (una constitución estamental como la que ha existido en Rusia, al menos temporal-

mente, en la primera mitad del siglo XVII, no la encontramos ni en Turquía ni en Japón); finalmente, un feudalismo tardío, que muestra al anterior estamento militar solamente en la forma de grandes terratenientes, que viven de los tributos de los campesinos, y donde domina, por tanto, el fragmento más tenaz del feudalismo, esto es, la relación económico-social.

Y aquí también vemos aparecer el feudalismo como un fenómeno concomitante de aquel doble proceso que hemos observado en el mundo románico-germánico y que consiste, de una parte, en la transición de la antigua constitución por tribus y por estirpes, laxa y predominantemente corporativa, a una ordenación más firme del Estado y la sociedad penetrada del principio señorial, pero de otra parte también en la acomodación a la idea imperialista del Estado que entrecruza y desvía este proceso, promovida por el engranaje historicouniversal, ya sea más activa al ir asociada con la conquista o la expansión colonizadora, como en Rusia y los imperios islámicos, o bien más pasiva al estar asociada con una amplia recepción cultural, como en el Japón. De ahí la doble faz que presenta por todas partes esta civilización feudal: una en la esfera de los pueblos románico-germánicos, pero otra también en el Imperio católico-griego ruso, en las formaciones estatales árabe-turcas, que han recibido la antigua herencia de la civilización bizantina y sasánida, en el Estado japonés, para el que la cultura y civilización chinas han tenido una significación análoga a la del Imperio romano para los francos. El feudalismo aparece, pues, igualmente por todas partes no como un estadio de la evolución nacional puramente inmanente de los pueblos, sino más bien como reacción a una influencia historicouniversal procedente de afuera, como resultado de la adaptación de los pueblos jóvenes a las formas de una cultura y una civilización antiguas sobrepuestas.

Así se explica también la fisura en oposiciones polares que es peculiar del sistema del feudalismo y que —para concluir— vamos a recordar una vez más: en primer lugar, vemos la oposición entre un ideal de comunidad universal, que en el fondo descansa sobre una comunidad de creencias y de cultura, y el hecho de que la vida real se mueve en círculos muy angostos y separados, como consecuencia del escaso desarrollo de las relaciones de comunicación y del predominio de la economía natural. Las individualidades nacionales quedan abarcadas por la formación, pero todavía carecen por completo de la rigidez de los Estados soberanos modernos, cerrados en sí e independientes de influencias extrañas. La exclusividad del poder estatal en el interior, su independencia hacia afuera, característica del Estado soberano, están en contraposición directa con el universalismo y el particularismo feudales. Toda la comunidad cultural en que vive el feudalismo armoniza con las fronteras muy variables, imprecisas y permeables de las distintas partes nacionales entre sí y con el ensamblaje igualmente débil de estas partes.

En segundo lugar, en el Estado feudal vemos la oposición entre un principio de dominación puramente personal y la necesidad de organizar políticamente vastos espacios, lo cual conduce a una cosificación en vez de a una objetivación de la dominación y confiere al Estado feudal un rasgo patrimonial, sin que pueda hablarse plenamente de un carácter institucional. La actividad que organiza es completamente extensiva y, además de la intensidad, le falta también la coerción hacia la racionalización, que caracteriza al Estado institucional moderno. Pero una intensificación de la actividad estatal no es posible sin unas comunicaciones más altamente desarrolladas y sin un sistema de impuestos en dinero que funcione regularmente. Donde encontramos constituciones configuradas estamentalmente, también encontramos siempre al Estado feudal en vías de transición al Estado moderno. Representan más bien todavía, un primer estadio del Estado moderno que una manifestación del feudalismo tardío; por lo regular, ambas cosas van asociadas entre sí. Si en el mundo oriental falta la Constitución estamental, es consecuencia de que tampoco se ha iniciado la transición al moderno Estado institucional soberano o de que se ha iniciado muy tarde, circunstancia que, por lo demás, concuerda también con la relación entre el poder espiritual y el temporal.

El predominio de la economía natural y la falta de desarrollo de las comunicaciones constituye una condición fundamental del feudalismo, aun cuando no la única. También donde el feudalismo se ha desarrollado a partir de relaciones de economía monetaria, como en el Imperio árabe, el hecho decisivo que hay que tomar en consideración es precisamente la caída de la an-

tigua economía monetaria, la regresión a la economía natural. El factor económico no debe aquí ser sobrestimado unilateralmente, como en general en la historia constitucional; pero tengo por desacertado querer descartar totalmente la economía natural para la explicación del feudalismo, como se ha intentado recientemente [20]. Aquí actúan conjuntamente muchos factores: espirituales, políticos y económicos; pero los económicos determinan ciertas condiciones fundamentales de las que depende el éxito de los esfuerzos espirituales y de las acciones políticas.

Notas

1 *Der deutsche Staat des Mittelalters*, 1914.

2 *(Monumenta Germ. Histor., Leges* Secc. II) *Kapitularia*, vol. I, p. 303.

3 *Wirtschaft und Gesellschaft* (en «Grundriss der Sozialökonomie», III), I, pp. 148 ss.

4 Gamillscheg, *Etymologisches Wörterbuch der französischen Sprache*, 1928, en la palabra *fief*, p. 417.

5 Henri Pirenne, *Qu'est-ce qu'un homme lige?* Extracto del *Bulletin de l'Académie royal de Belgique* (Classe des lettres, etc), n.º 3 (marzo) 1909. Nuevas investigaciones han demostrado que la tesis de Pirenne sobre el origen ministerial del *homo ligius* no es sostenible. Un resumen sobre esto puede verse en Mitteis, *loc. cit.*, pp. 556 ss. La semejanza de la *ligeance* francesa y normanda con el *Dienstrecht* alemán se limita también a la estrecha vinculación del vasallo a un señor único, tal como se muestra el reino francés y que en Inglaterra ha conducido al concepto de la *allegiance*, mientras que en Alemania ha favorecido más a los príncipes espirituales y temporales que al emperador y al imperio.

6 Ed. Meyer, *Geschichte des Altertums* (2.ª ed.), I, 11 567, II, 1 517.

7 «Altindische Politik: Eine Übersicht auf Grund der Quellen», en la Colección editada por Othmar Spann con el título *Die Herdflamme* (vol. 7, 1923). Sin embargo, la obra parece pertenecer a una época posterior a la que indica el nombre de Kautilya.

8 Cf. especialmente Marquis de la Mazalière, *Essai sur l'évolution de la civilisation indienne* (París 1903), I, pp. 144 ss.

9 Actas de las sesiones de la Academia prusiana de Ciencias, 3 noviembre 1927, XXIX al XXXIV, p. 359.

10 *Staat und Gesellschaft der Griechen (Die Kultur der Gegenwart*, 1910), pp. 26 ss. (2.ª ed., 1923).

11 *Über das System der Lehen in den moslemischen Staaten, besonders im osmanischen Staate*, Leipzig 1871.

12 C. H. Bécker, «Steuerpacht und Lehnwesen», en *Islamstudien*, n.º 9, pp. 234 ss.

13 C. H. Bécker, *loc. cit.*, p. 237.

14 Sobre la constitución feudal otomano-turca añadiré la siguiente indicación sobre la nueva literatura, que debo a Helmuth Scheel: «Enzyclopädie des Islam», artículos «timār» y «ze-āmet», ambos escritos por Jean Deny, quien subraya especialmente la influencia de las instituciones

bizantinas, mientras que el historiador turco Achmed Fuad Köprülü, en un trabajo titulado «Remarques sur l'influence des institutions byzantines sur les instituions ottomanes» (en turco), Estambul 1931, así como sus conferencias en la Sorbona «Les origines de l'empire ottoman», París 1935, representa el punto de vista de que el régimen feudal otomano no es de origen bizantino ni persa, sino una institución original turca; una contradicción que está en la naturaleza de las cosas y para cuya solución podría dar la clave la tesis desarrollada más arriba de una síntesis cultural. Véase una carta de vasallaje turca del año 1682, publicada por Mordtmann, en *Zeitschrift der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft*, 1914, p. 129.

[15] *Russian Political Institutions*, Chicago 1902, p. 32.

[16] Hoetzsch, *Adel und Lehnwesen in Russland und Polen*, etc., en *Hist. Zeitschrift*, 108, pp. 541 ss. (reimpreso en «Osteuropa und deutscher Osten, kleine Schriften zu ihrer Geschichte», por Hoetzsch, 1934, pp. 50 ss.).

[17] *Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in Japan*, Stuttgart 1900 (Münchener volkswirtschaftliche Studien 42).

[18] *Japans Volkswirtschaft und Staatshaushalt*, Leipzig 1891.

[19] Yo sigo aquí especialmente las explicaciones del erudito japonés Tokuzo Fukuda (formado en Alemania), en su libro *Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in Japan*, Stuttgart 1900 (Münchener volkswirtschaftliche Studien 42); y también las distintas obras del profesor K. Rahtgen, que trabajó durante mucho tiempo en el Japón, especialmente el libro *Japans Staatshaushalt und Volkswirtschaft*, Leipzig 1901. Entretanto han aparecido numerosos trabajos del profesor japonés K. Asakawa, que enseña en América sobre historia japonesa, especialmente también sobre el feudalismo, que han ampliado y profundizado considerablemente nuestro conocimiento sobre estas cosas. Asakawa no entra en ninguna parte en pormenores de la época prehistórica de la constitución tribal y por estirpes; no conoce el trabajo de Tokuzo Fukuda referente a leyes domésticas no promulgadas de las familias principescas. De especial importancia es una publicación de fuentes de Asakawa, de la cual se saca una imagen expresiva del funcionamiento del feudalismo durante siete siglos: se trata de los *Documents of Iriki*, publicados en 1929, constituidos por documentos del archivo doméstico de una familia de *daimyos* de los siglos XII al XIX, publicados en una reproducción fotográfica, traducidos al inglés y comentados por él mismo. Entre ellos no se encuentran normas legales domésticas como las que indica Tokuzo Fukuda. Asakawa, que ha pasado por la escuela inglesa de Vinogradoff y conoce bien el feudalismo franco-inglés, llega en una ojeada comparativa adicional sobre el feudalismo occidental y el japonés a resultados generales muy similares a los que he llegado yo en el presente trabajo, aparecido poco antes de publicarse el suyo. Cf. sobre esto mi recensión de esta publicación en *Hist. Zeitschr.*, vol. 142, pp. 386-91. Asakawa ha reunido sus distintos trabajos sobre el feudalismo japonés en su colaboración al artículo «Feudalism», en la *Encyclopaedia of the social sciences*, que es lo mejor que se tiene hasta ahora sobre este tema. Pero yo creo que puedo conservar también este notable trabajo sin cambios esenciales frente a mi bosquejo de 1929. Solamente quisiera añadir alguna cosa, a manera de complemento y de ilustración. La discrepancia antes indicada entre las autoridades que yo cito se explica en parte por el hecho de que originalmente y durante mucho tiempo después el espatario, asentado en un feudo, estaba sometido a dos señores: uno, el señor territorial, al que debía tributos y tal vez también servicios administrativos, y otro, el señor militar, al que estaba obligado a prestar servicio de armas, casi siempre a cambio de una renta en arroz. El señor territorial, el dueño del *sho* del que dependía, no siempre era también un barón *(daimyo)*, subordinado al *shogun*. Por lo general, durante mucho tiempo, los soldados privados solo estuvieron organizados en grupos locales, que eran empleados con frecuencia en las guerras intestinas de unos contra otros. Todavía en el siglo XVI, el Imperio estaba desgarrado por tales guerras civiles, que solo cesaron en el siglo XVII con la dinastía de los *shogun* Tokugawa. Pero en esta época se logró reunir toda la milicia bajo un mando unitario y consolidar la dependencia señorial de los vasallos residentes con la dependencia militar. El sentido sociológico de todo este desarrollo puede expresarse diciendo que el feudalismo en el Japón no es concebido como un proceso de disolución, sino como un principio constructivo de reordenación estatal, tras del cual estaba siempre, por lo demás, el poder sagrado consolidado del emperador. La transmisión de la idea china del imperio en el siglo VII condujo, en primer lugar, en la desnaturalizada Constitución tribal y por estirpes, a toda clase de desórdenes y anomalías y, después, al ensayo oficial de un comunismo agrario campesino planificado, el cual no pudo, sin embargo, mantenerse. La consecuencia fue una lucha multisecular entre las tendencias disolventes de una desenfrenada lucha social por la vida de los grupos nacionales entre sí, en la que los poderosos se esforzaban por someter a los débiles y saquearlos, y las fuerzas constructivas de una ordenación de la comunidad estatal, que finalmente condujo a la fundación de la unidad del pueblo y el Estado justamente en las formas del feudalismo. Así nació una forma estable de vida social y política, que conservó su fuerza y vigencia hasta que el choque con la civilización occidental a mediados del siglo XIX trajo consigo su desmoronamiento y restableció el poder soberano del emperador.

[20] D. M. Petrusewsky, «Strittige Fragen der mittelalterlichen Verfassungs und Wirtschaftsgeschichte», en *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 85, pp. 486 ss., 1928.

CAPITULO 3

Tipología de las instituciones estamentales de Occidente
(1930)

La constitución estamental de los territorios alemanes ha sido objeto recientemente de un estudio minucioso y profundo; y, a pesar de las objeciones de Tezner *(Technik und Geist der ständischen Verfassung)* [1] contra la manera de trabajar los historiadores, que en parte merecen ser tenidas en consideración, se ha formado en conjunto una *communis opinio* bastante firme. En cambio, el problema de una consideración comparativa de las constituciones estamentales europeas no ha sido nunca acometido en serio ni entre nosotros ni en el extranjero, y a mí me parece que tampoco es necesario volver siempre sobre el mismo tema, sino que debemos continuar nuestro camino. Entre las constituciones estamentales (que, a pesar de las dudas de Tezner, deben ser consideradas como el estadio anterior a las estructuras constitucionales modernas) se encuentra un fenómeno que es peculiar del Occidente cristiano exclusivamente y no se halla en los demás grandes círculos culturales de la historia universal. Este hecho exige una explicación. Sin embargo, no quiero entrar aquí en este problema, reservándolo para otra vez; solamente voy a tratar aquí de la cuestión de la tipología de las constituciones estamentales de Occidente, es decir, de la cuestión de si hay un tipo general de constitución estamental y de si dentro del mismo pueden distinguirse, como yo creo, tipos especiales para los diferentes grupos o zonas.

De la existencia de un tipo ideal general depende, naturalmen-

te, el que esté o no justificado el tratar las constituciones estamentales europeas como formaciones afines, es decir, hacerlas objeto de un estudio comparativo con probabilidades de éxito. Ahora bien, yo creo que la cuestión hay que contestarla con una afirmativa incondicional y que los rasgos fundamentales de dicho tipo general no difieren demasiado de los que nuestra investigación histórica ha comprobado para los territorios alemanes. En todas partes podemos ver la esencia de la constitución estamental en que en una unidad política de dominación, ya la llamemos reino o país, los *meliores et majores terrae*, es decir, los estratos sobresalientes de la población, «representan» comparativamente organizados la totalidad, el «país» o el «reino» frente al gobernante, lo que no solo significa una nueva analogía sino también un estudio previo de la moderna representación popular del constitucionalismo contemporáneo, que se han desarrollado en parte como su conclusión inmediata.

Desde luego hay que hacer una salvedad en cuanto al empleo del concepto de «representación». En primer lugar, en las constituciones estamentales no puede hablarse sin más de una «representación *popular*», pues el moderno concepto de pueblo, como colectividad capaz de actuar, no es aplicable a las condiciones del antiguo pasado; por ello suele hablarse de una representación del «país» o del «reino», y a veces también de la representación de la «nación», por la cual hay que entender, como en Polonia y en Hungría, la «nación noble». Pero en segundo lugar, el concepto de «representación» se emplea casi siempre en un sentido distinto a las estructuras constitucionales modernas. Aquí se trata de una representación sobre la base de un mandato y, por tanto, de un negocio jurídico, mientras que allí —en las constituciones estamentales— se trata, por regla general de una representación basada en una concepción jurídica tradicional o incluso en una disposición jurídica, introducida tal vez a través de la voluntad del gobernante, sin que haya mediado una manifestación expresa de voluntad por parte de los representados. Estos son tenidos políticamente por incapaces, o al menos por *alieni juris*, que, en virtud del derecho vigente, son representados por elementos capaces, de la misma manera que una familia es representada por el cabeza de la misma o un menor por el tutor. Esto no siempre presupone una relación de

dominación entre los estamentos y los representados, como tal vez sucede con los subordinados a la nobleza; también puede suceder que elementos que desde el punto de vista jurídico privado son independientes, sean «representados» por otros frente al gobernante, en virtud de una concepción o disposición jurídica de tal índole. Desde luego, también se encuentra en la constitución estamental una representación basada en un mandato efectivo, no solo en el caso de las fundaciones piadosas y las ciudades, donde siempre puede ser dudoso si se trata de un verdadero mandato o más bien de una representación legal, sino también en el caso de la nobleza, en general y especialmente allí donde esta no suele hacerse presente hombre por hombre en las dietas del país o del reino, sino en la forma de representación de colectividades comunales, como en Inglaterra (donde los comitentes pueden incluso no pertenecer a la nobleza) o en Polonia, Hungría, Prusia Oriental, donde aparecen como comitentes las comunidades o los círculos nobles. Incluso en estas comunidades, solo actúan como mandantes los estratos prominentes de la población, que no «representan» propiamente a la mancomunidad, sino que la «constituyen» directamente. En este sentido, la concepción que Tezner ha opuesto a la de von Below y Rachfahl, tiene el buen sentido de no tratarla propiamente como una representación del país, sino de los estamentos, los cuales, tomados en su conjunto, «son el país». Cuando el derecho los señala como representantes del país, esto significa que ha dotado a estos mismos estratos estamentales de privilegios, en virtud de los cuales solamente ellos son considerados como elementos políticamente independientes y con justo título.

Con esto llegamos a otra característica de la constitución estamental, que señala su diferencia fundamental con la constitución moderna del constitucionalismo *(modernen Konstitutionellen Verfassung)*. Es lo que desde Gierke se ha llamado el «dualismo» de la constitución estamental. Este dualismo, que caracteriza a las constituciones de los países alemanes, se encuentra también en otras partes en todas las constituciones estamentales. En el fondo, consiste en que el Estado estamental, si se quiere llamarlo así, no tiene todavía la unidad y la hermeticidad del Estado moderno, especialmente la unidad del poder estatal, sino que consiste más bien en dos mitades simultáneas,

una principesca y otra estamental, las cuales no aparecen todavía como órganos de una y misma personalidad estatal, porque este concepto moderno del Estado no existía todavía en la Edad Media. Ello se funda, a su vez, en que el antiguo Estado estamental es una unión política de dominación con una estructura más o menos patrimonial, ya haya surgido esta estructura en virtud del régimen feudal, ya existiera antes de otra manera. En todo caso existe una profunda mezcolanza de concepciones e instituciones de derecho público y de derecho privado, o dicho tal vez con más propiedad: el derecho público no se ha particularizado todavía claramente frente al derecho privado, que mana de fuentes patriarcales o feudales, y no ha alcanzado aun la posición dominante que es característica del Estado moderno. El Estado y el derecho se interfieren todavía muchas veces. No hay todavía un derecho de ciudadanía general e igual. En lugar del principio de la igualdad jurídica ciudadana, domina más bien la desigualdad jurídica, el derecho de privilegios. Todas las facultades políticas están basadas en privilegios, lo mismo si se trata de personas singulares o corporaciones o de cuerpos estamentales en su totalidad. El mismo poder de dominación aparece como un privilegio, como una «prerrogativa». Esta es la base jurídica de la constitución estamental, mientras que la desigualdad económica y social constituye su base fáctica. Pero al derecho corresponde una obligación y una prestación para el país o el reino. Son los estratos más poderosos militar y financieramente de la población los que alcanzan una posición en los estamentos del reino o los países. Su significación no descansa simplemente en que limitan el poder del gobernante y lo obligan a respetar sus privilegios, sino principalmente también en que lo apoyan con su consejo y su nación en los *ardua negotia regni*. En determinadas circunstancias, no simplemente se arrogan el derecho de resistencia —ya sea declarado abiertamente o no—, sino también el de participar en el gobierno, en todos los asuntos que le interesen por razón de sus privilegios y, en general, por razón del país o del reino. Para medir la participación de los estamentos en los poderes del gobierno, no hay en el Estado estamental ninguna regla fija. Todo está basado en la práctica, en las circunstancias y sobre todo en las cambiantes relaciones de poder entre ambas partes. Tan pronto está la preponderancia

en el gobernante, tan pronto está en los estamentos, y con frecuencia encontramos también una situación de equilibrio inestable duradero. La constitución estamental descansa, por tanto, en un sistema bipolar. Uno de sus polos está en la corte del rey, en la alianza de los estamentos con él, en la dependencia de los estamentos respecto de su poder. El otro polo está en el país, en las esferas locales de dominación de los mismos estamentos, en la alianza corporativa de unos con otros. Tan pronto resplandece la vigorosa energía del polo gobernante como se acumula en el corporativo. Los estamentos están encuadrados en la unión dominadora que establece el rey o el príncipe; en este respecto su unión aparece como una corporación coactiva. Pero también actúan a través de coaliciones o confederaciones libres, sin el gobernante o incluso en contra de él. En la vieja Bohemia, en Polonia, en Hungría, durante el *interregnum* la unión estatal descansa directamente sobre tales confederaciones. A este respecto existe abiertamente una diferencia entre los distintos países. En Francia y en los países alemanes predomina, en general, el factor gobernante; en Inglaterra, Escandinavia y el Oriente, predomina más el factor corporativo. Una mitad se inclina al absolutismo, la otra mitad hacia el parlamentarismo.

Llegamos con esto a la tesis que yo quisiera plantear sobre la base de consideraciones comparativas; dicha tesis consiste en que, dentro del tipo general de constitución estamental que he tratado de bosquejar, pueden distinguirse dos tipos o grupos típicos especiales que, para mayor brevedad, voy a distinguir con arreglo a sus rasgos morfológicos como sistema bicameral (naturalmente, no en el sentido moderno) y sistema tricurial. También estos son tipos ideales, que en su plenitud no se realizan en ninguna parte, pero hacia los que es posible orientarse para comprender mejor las manifestaciones de la realidad histórica. Se trata, pues, de dos tipos distintos, que se diferencian entre sí, en primer lugar, por su estructura morfológica, pero también por su función política y por la tendencia de su desarrollo. Voy a intentar describirlos y, en la medida de lo posible, a analizar sus condiciones históricas.

El primer tipo se caracteriza por el sistema bicameral de la representación estamental del país, el segundo por el sistema tricurial. El representante principal del primer tipo es Inglate-

rra, el del segundo es Francia. Al primer tipo pertenecen, en general, los países periféricos, que rodean el núcleo del antiguo Imperio carolingio: los Estados nórdicos, Polonia, Hungría y también Bohemia. Aun habrá que hablar de excepciones e irregularidades. Al segundo tipo pertenecen, aparte de Francia, los países de la Corona de Aragón y Nápoles-Sicilia, mientras que Castilla se acerca más al primer tipo, pero sin estar incluida por completo dentro del mismo. A este tipo francés pertenecen, además, los Estados territoriales alemanes, mientras que el Imperio, con su Constitución imperial estamental, responde más al primer tipo, aun cuando con numerosas peculiaridades. Entre los territorios alemanes, a su vez, hay que distinguir entre los que están situados a la izquierda del Elba y, por tanto, la antigua metrópoli alemana, y los que se han formado sobre suelo colonial al este del Elba, en territorio originalmente eslavo y en las proximidades de formaciones estatales eslavas. Los territorios alemanes orientales muestran una inclinación hacia el tipo bicameral, en tanto que los alemanes occidentales, muestran en forma pronunciada, como los Estados Generales y Provinciales de Francia, el tipo tricurial.

Podemos decir, por tanto, que espacial y geográficamente los dos tipos de constituciones estamentales se distinguen con arreglo al punto de vista histórico de la pertenencia o no pertenencia al antiguo Imperio carolingio. La excepción que aquí representan Nápoles y Sicilia se explica por el hecho de que en estos países las constituciones estamentales se han configurado bajo la influencia de dinastías extranjeras, de los Anjou y de los aragoneses, imitando así el modelo de Francia y Aragón, respectivamente. La excepción que representa la constitución imperial alemana nos lleva a otro punto de vista importante.

Estos dos tipos no solo se encuentran histórico-geográficamente el uno junto al otro, sino que también están interrelacionados desde el punto de vista del desarrollo histórico. Desde este punto de vista, el primero, el tipo inglés del sistema bicameral, es en realidad el más antiguo, el originario. El Imperio alemán, en su constitución antigua, mantenida en lo fundamental a pesar de toda la disolución, pertenece al tipo bicameral, si bien con muchas particularidades relativas a su magnitud y su disolución; en cambio, los países territoriales en los que se disolvió, esto es, las formaciones estatales más recientes y modernas, pertenecen al tipo tricurial. También en Francia se observa en un principio una inclinación a la formación del tipo bicameral; solo desde el siglo XV se sigue decididamente la vía del tipo tricurial. De esta manera se entrecruzan estos dos puntos de vista de la ordenación, esto es, el histórico-geográfico y el histórico-evolutivo.

Quiero indicar, además, que la división histórico-geográfica de ambos tipos de constitución estamental se corresponde en lo fundamental con la que anteriormente he expuesto para los países con administración puramente burocrática y los países con autonomía local en las grandes mancomunidades comunales o, al menos, con importantes conatos de la misma [2]. Y finalmente hay que observar todavía que también las formas de gobierno del absolutismo y del parlamentarismo, tal como se han configurado antes del siglo XIX, siguen en lo esencial la distinción del tipo bicameral y el tipo tricurial.

En consecuencia, los dos tipos de constitución estamental pueden describirse, conforme a su contenido, de la manera que a continuación se indica, teniendo en cuenta, naturalmente, que el marco general de la constitución estamental es dado por supuesto y que también aquí se trata de tipos ideales puros, que en forma plena tal vez no se realiza en ninguna parte, pero que pueden encontrarse en el fondo de todas las manifestaciones históricas concretas.

El primer tipo ha encontrado su realización más plena en Inglaterra. Morfológicamente, se caracteriza por la organización de la representación popular en dos cámaras, una de las cuales abarca el estrato superior de las clases privilegiadas, incluyendo al mismo tiempo los elementos espirituales y los temporales de las mismas, esto es, prelados y barones, el alto clero y la alta nobleza. Por el lado del clero hay que considerar los obispos y los abades de los grandes monasterios; como alta nobleza en los países con una constitución feudal bien establecida se considera originalmente toda la que ha recibido su feudo inmediatamente del rey (los *in capite tenentes* de los documentos ingleses); pero el derecho feudal no ha sido en modo alguno lo único que ha decidido para la elección de este estrato más altamente privilegiado, ya que en Inglaterra solo se hicieron para

los *majores in capite tenentes*, esto es, solo los que ostentan mayores propiedades y mayor importancia y poder políticos. Tal característica es también decisiva en los países que no tienen un régimen feudal plenamente desarrollado, como Suecia, Polonia y Hungría. Esta cámara alta aparece originalmente como el gran Consejo del Rey, el *magnum consilium*, que solo es convocado de tiempo en tiempo, pero cuyo núcleo firme lo forman los grandes funcionarios aristócratas de la corte, que están constantemente al lado del rey. Este *magnum consilium* es al mismo tiempo asamblea judicial y órgano de gobierno. Ello es aplicable tanto al Consejo Real de Dinamarca, Noruega y Suecia, como al Consejo de grandes funcionarios rurales (Voivodas y Castellanos) de Polonia, surgido del antiguo *wiec* de los países singulares y que desde el siglo XVI se denomina *Senado*, y así como también a la asamblea de la alta nobleza húngara, que más adelante aparece como Consejo de Magnates. En todos estos lugares, lo mismo que en Inglaterra, el alto clero, los prelados, se sientan junto a los dignatarios laicos, como consejeros naturales del rey para la justicia y la administración. Entre Inglaterra y los demás países solo se encuentra una diferencia, consistente en que en Inglaterra el consejo permanente del rey, el *continual council*, juntamente con las autoridades centrales del *Exchequer* y el tribunal supremo de justicia, se ha separado de una manera más tajante que en otras partes de esta asamblea de consejeros, mientras que en los países nórdicos los grandes funcionarios de la corte, en Polonia los llamados ministros y en Hungría el palatino y otros funcionarios de la corona constituyen siempre un elemento integrante de esta asamblea. En todas partes rigen estas asambleas de magnates, que forman la parte más antigua, los cimientos del sistema de representación estamental, originariamente como una representación de todo el país; después, con el transcurso del tiempo, se les ha negado este carácter, primeramente y con el mayor vigor en Inglaterra, donde ya a mediados del siglo XIV el *modus tenendi parliamenta* atribuye a los barones de la Cámara alta solamente la representación de su propia persona y de sus subordinados. De una manera semejante sucede en los demás países, solo que en ellos resalta en todas partes con mayor vigor el carácter de consejeros reales efectivos que tienen los magnates. En Bohemia, el sistema bicameral no se manifiesta con tanta claridad, porque el estamento de los caballeros, que encontramos allí a la cabeza de la representación del país y que tiene una posición muy semejante a la del *magnum consilium* del rey, necesita el complemento del clero. Esta excepción se explica porque el clero de Bohemia estaba menos abundantemente dotado de bienes y era convocado por el rey casi siempre para negociaciones especiales; pero fundamentalmente por eso, en la época de los hussitas (que tuvo una gran importancia para la formación de la constitución estamental) el estamento de los caballeros, que tenía tendencias hussitistas, no pudo hacer causa común con el clero. En Castilla y León, las Cortes se remontan a las asambleas de prelados y grandes (duques, condes, marqueses, ricos hombres) originalmente convocadas por el rey. Pero aquí se formó una propia Cámara alta cerrada de prelados y grandes, principalmente porque ambos elementos estaban exentos de tributos y no eran tenidos en consideración para la aprobación de los mismos. No solo en la época de Carlos V, sino ya bajo los Reyes Católicos, Fernando e Isabel, los grandes de Castilla e incluso los prelados permanecen habitualmente alejados de las Cortes. La baja nobleza careció por completo, en Castilla, de representación en las Cortes; los hidalgos no alcanzaron nunca la categoría de estamento imperial, como tampoco alcanzaron en Alemania la de caballeros. En esto existe una cierta analogía entre Castilla y el Imperio alemán. Solo que en el Imperio alemán los prelados siempre permanecieron en estrecha relación con la alta nobleza (esto es, principalmente con el estamento principesco), tanto en el Colegio de los Príncipes como en el de los Electores, que aquí se separó de la Cámara alta de los príncipes, como una Cámara primerísima, por así decirlo. La separación del Colegio de Electores en la Dieta Imperial alemana tuvo por base, como es sabido, el que tal corporación le fue cedido a finales del siglo XIII el derecho exclusivo de elección del rey. En los reinos electivos, este derecho pertenecía, por lo general en un principio, a la asamblea de magnates en su totalidad y más tarde pasó a la representación popular, si no totalmente, al menos nominalmente, como en el Norte, en Polonia y en Hungría.

La Cámara de los magnates, del alto clero y de la alta nobleza, se contrapone a una asamblea de los demás estamentos

privilegiados, que es tenida en un sentido eminente como la representación del país o del pueblo, carácter que, como se ha dicho, o le es negado de plano o no le es atribuido expresamente a la asamblea de los magnates. La formación de esta representación del país propiamente dicho es muy diversa. Únicamente queda en pie la de la Cámara baja inglesa, en la que los representantes de los condados y las ciudades se reúnen en *una* asamblea. Tal formación está basada, en última instancia, en que la baja nobleza de Inglaterra, los caballeros de los condados, se desprendió pronto de su carácter militar y feudal y se mezcló a fondo con los elementos acaudalados de los vecinos libres no caballeros y de la burguesía urbana. Esta *gentry* actuó, como es sabido, en la administración autónoma de los condados juntamente con los burgueses de las ciudades, que también pertenecían a las mancomunidades comunales de los condados, aun cuando un número de ciudades se constituyeron en corporaciones especiales y les fue otorgado el privilegio de una representación especial en el Parlamento. Semejante mezcolanza de ciudades es una característica de Inglaterra que no se encuentra en ninguna otra parte. En Hungría, cuya Constitución muestra el mayor número de analogías con Inglaterra —prescindiendo de las bases sociales—, tienen asiento indudablemente en la Cámara baja junto a los representantes de los condados también los procuradores de las ciudades libres de realengo; pero ni su número ni su importancia son tan grandes, ni con mucho, como en Inglaterra y esta cámara tiene un carácter predominantemente noble. En Polonia, las ciudades solo están representadas en la Dieta real con carácter excepcional y no de una manera regular, pues la segunda cámara está reservada de una manera completamente exclusiva a la nobleza, concretamente a la baja nobleza no titulada, que aparece tan solo en la forma de *nuntii terrarum*, de representantes de los países o los distritos que forman las comunidades nobiliarias. Esta representación del país o del pueblo en forma de representaciones de grandes mancomunidades comunales constituye un momento común de estos países con Inglaterra. En Bohemia es el estamento noble, el estamento de los caballeros (que está separado del estamento de los señores) el que tiene la representación de los distritos, que también aquí forman grandes mancomunidades comunales

nobiliarias. Junto a ellos están los representantes de las ciudades de realengo, completamente separados de la nobleza caballeresca. En Castilla, como en el Imperio alemán, frente a la representación de la alta nobleza no hay, como se ha dicho, ninguna representación de la baja nobleza, sino únicamente una representación de las ciudades. Estos dos elementos, la tal nobleza y las ciudades (en Castilla, los grandes y los municipios; en el Imperio alemán, los príncipes y las ciudades imperiales libres), se hicieron tan fuertes y poderosos que el estamento intermedio entre ambos, el de la baja nobleza (en Castilla, los hidalgos; en Alemania, los caballeros imperiales), no logró una representación estamental. Con ello guarda también relación el hecho de que en estos dos países faltan las grandes mancomunidades comunales. En España, su formación tropezó con la enemistad constante entre los grandes y los municipios, constituyendo los primeros una especie de señores territoriales y los últimos una especie de Estados-ciudades, de una manera muy semejante a los príncipes y las ciudades imperiales de Alemania, con la única diferencia de que en España no pudieron alcanzar la misma medida de autogobierno que casi disolvía la unidad política.

Los Estados nórdicos ocupan una posición completamente especial: junto al Consejo real, surge desde las postrimerías de la Edad Media una representación estamental del país conforme al tipo tricurial, que en Suecia se amplió a un sistema cuatricurial como consecuencia de la participación de los campesinos. En Suecia, esta nueva Dieta nacional compite desde 1560 hasta 1660 con las antiguas Dietas comarcales, que anteriormente habían servido concretamente para la aprobación de tributos. Durante algún tiempo pareció llegarse a una alianza orgánica entre la Dieta imperial y las Dietas territoriales, pero finalmente no llegó a producirse. La nobleza comparece en la Dieta imperial fundamentalmente *viritim*, no a través de representantes de las comarcas, como correspondería al sistema bicameral. Solo el clero, las ciudades y los campesinos enviaban representantes. En el año 1660 se prohíbe que sigan celebrándose Dietas territoriales; la aprobación de los tributos corresponde en lo sucesivo a la Dieta imperial. Junto a esta, el Consejo real conservó en un principio su antigua posición. Pero después del golpe de Estado

de Carlos XI en 1680, se eliminó el Consejo real así como la vinculación secular de los funcionarios de la Dieta con los cargos del Consejo real. Lo que aquí se realizó fue, pues, una transformación del antiguo tipo bicameral en un tipo moderno tricurial o cuatricurial. Esta transformación va de la mano con la implantación de una constitución burocrática de gobierno y también con la tendencia hacia el absolutismo. Las Dietas imperiales no son ya convocadas bajo Carlos XII, pues se implanta un absolutismo militar-burocrático según el modelo continental. La reacción operada después de la muerte de Carlos XII, con la llamada «era de libertad» de 1721 a 1772, un gobierno completamente parlamentario, pero no mediante un parlamento compuesto por dos Cámaras, sino mediante un Dieta imperial cuatricurial en la que la baja nobleza era el elemento predominante. El Consejo real queda ahora simplemente como una comisión de gobierno de este parlamento. Gustavo III rompió el domino parlamentario de la nobleza y colocó nuevamente a la corona en una posición más fuerte. Pero el viejo sistema no fue restablecido. Lo que se realizó entonces en Suecia fue, pues, una transformación del primer tipo al segundo, con algunos residuos del primero. En Dinamarca, el cambio fue más completo y más suave; terminó en 1660 con la supresión del Consejo real y con la introducción en 1665 de un absolutismo constitucional, mediante la llamada Ley del Rey.

El segundo tipo, el sistema tricurial, tuvo en Francia comienzos similares a los que observamos en Inglaterra. El Parlamento de París era una asamblea cortesana de naturaleza muy similar a aquella de la que se derivó el Parlamento inglés de los prelados y barones. Estaba integrado por los mismos elementos: el alto clero y la alta nobleza; entre estos se particularizó una élite, que se corresponde tal vez con los electores alemanes: los *pairs* de Francia. También ellos forman parte, ante todo, del Parlamento. El Parlamento de París (en un principio no tenía, desde luego, su sede permanente en París, la cual se estableció desde 1319) es simultáneamente asamblea consultiva y corte de justicia, como el inglés. Parece ser que incluso el nombre pasó de Francia a Inglaterra. Pero en el siglo XIV se verifica la transformación: el Parlamento de París se transforma en un mero tribunal de justicia, en un tribunal permanente de la corte del rey

con vocales, entre los cuales adquirieron más y más predominio los juristas profesionales, clérigos y laicos, hasta que finalmente se separaron por completo los figurantes aristócratas e incluso los altos clérigos, como consecuencia de la racionalización de la administración de justicia y del fortalecimiento de la organización administrativa monárquica en general, de la burocratización que se iniciaba de las funciones del Estado. Pero es importante también el trasfondo de la configuración estatal sobre el que se desarrolla este proceso, consistente en la paulatina absorción de los poderes territoriales por la corona, perfilándose así el Estado unitario francés. Los viejos *pairs*, los viejos grandes vasallos autárquicos de la corona, desaparecen por completo, siendo sustituidos por nobles titulados independientes. El concepto de alta nobleza perdió su significación política. En los Estados Generales, lo mismo que en los Provinciales, solo había simplemente la *noblesse*. En el siglo XIV, el Parlamento podía valer todo lo más como un *Magnum Consilium Regis*. Los Estados Generales del siglo XIV se celebraron, por lo general, en la *Grande Chambre* del Parlamento de París. En el siglo XV cesó incluso esto. La conexión orgánica del Parlamento con los Estados se disolvió. Como recuerdo de ello, se conservó el derecho de registro de las leyes y quejas. Después de disueltos los Estados Generales en 1614 revivió la pretensión del Parlamento de París a ser considerado como una especie de representación popular; pero esto no tuvo consecuencias de importancia. En 1789 se volvió sencillamente al viejo sistema tricurial, que ahora se transformó en una representación popular moderna, por vía revolucionaria.

Las fuerzas que han actuado en este proceso son de muy diversa naturaleza. Pero algunas aparecen especialmente claras y localizadas muy al comienzo del efecto disolvente del régimen feudal, en este caso plenamente formado, y de toda la formación estatal resultante. Aquí, como en Alemania, el feudalismo ha conducido a la formación de Estados territoriales, en tanto que en Inglaterra subsistió la antigua constitución por condados, sin resultar afectada por el régimen feudal. En estos principados vasállicos se han formado por todas partes estamentos territoriales que, dado que no existía un estamento de alto clero ni de la alta nobleza o al menos no existía con fuerza suficiente, se

articularon según el sistema tricurial. Esto sucedió en Francia y más tarde en Alemania. Pero fuera de Alemania esta forma de configuración estatal fue superada por una política de realeza vigorosa y concentrada sobre Francia, que se apoyaba, además, en el derecho feudal vigorosamente ejercido (*felonie* y *droit de déshérence*), en el derecho romano y en los legistas y que creó una organización administrativa burocrática.

Los comienzos de tal organización administrativa racionalizada tuvieron lugar en la Europa Occidental y Central en el siglo XII. El emperador Federico I parece haber sido el primero en impulsarla; los Hohenstaufen intentaron implantarla tanto en los dominios de su dinastía como en los dominios imperiales y muy especialmente en Italia. Simultáneamente comienza también en Francia, especialmente desde Felipe Augusto, y en Italia meridional, especialmente con Roger II. El Estado normando de Italia meridional se convierte bajo él y bajo el emperador Federico II en modelo de organización administrativa burocrática. Tal vez había dado originalmente el ejemplo la Administración racional de los grandes señoríos eclesiásticos; los *prévôts* franceses parecen indicarlo así. Pero es innegable la conexión de la revivificación del derecho romano en la época de Federico II. De allí vienen no las instituciones, pero sí el espíritu de la objetividad racional y sobre todo la vigorización de la conciencia del gobernante y su liberación del círculo de concepciones feudales.

Desde finales del siglo XV, el Imperio alemán no fue ya capaz de sacar provecho de esta nueva era de la administración, la cual favoreció únicamente a los príncipes territoriales, que edificaron y organizaron sus países con ayuda de los estamentos, pero al mismo tiempo con un espíritu opuesto a los principios feudales. En Francia, sin embargo, el reino sacó pleno provecho de esta oportunidad. En lo sucesivo, los Estados Generales son más instrumento de la política monárquica que una limitación de ella. Desde un principio se opusieron a la creciente organización de la burocracia real. En la esfera de la parte principal de la monarquía administrada de una manera centralizada, los Estados Generales desplazaron a las formaciones estamentales provinciales y en cierto modo las absorbieron. E incluso fuera de esta esfera, en las provincias estamentales, la Administración

real se abrió paso de una manera incontenible y puso en sus manos decididamente el funcionamiento del Estado. En esta nueva organización monárquica también pudo ser utilizado nuevamente el régimen feudal como un momento de la vigorización monárquica, impidiéndose en este caso sus efectos disolventes. En lo esencial, encontramos el mismo desarrollo de la constitución estamental en los países de la corona de Aragón, en Nápoles y Sicilia y en los territorios alemanes.

En los países aragoneses no hubo nunca Estados Generales *; los tres países, Aragón, Cataluña y Valencia, tuvieron siempre representaciones estamentales separadas. Aquí domina el sistema tricurial; y en las Cortes de los países aparecen incluso los hidalgos. No existen mancomunidades comunales que pudieran representarse; la nobleza tiene una estamentalidad personal. En Aragón hay muchas particularidades que explican el que también aquí hubiera podido desarrollarse el sistema tricurial partiendo de un sistema bicameral más antiguo. Los ricoshombres forman aquí una curia señorial especial que está situada por encima de las tres curias habituales. La célebre fórmula arrogante del juramento de fidelidad, que la leyenda la remonta al siglo XI, pero que no se transmite hasta 1462, dice que los estamentos igualan en dignidad al rey, en poder lo superan entre todos juntos y solo lo reconocen como señor y rey bajo la condición de que observe sus fueros: «¡si no, no!» Pero estas arrogantes palabras no les impidieron doblegarse profundamente al poder monárquico arbitrario bajo los Reyes Católicos y sus sucesores hasta Felipe II. La peculiar institución del Justicia, que recuerda al gran justiciario siciliano-normando, es un residuo del antiguo *Magnum Consilium*, que también aquí tuvo que existir. Era la persona de confianza del rey y al mismo tiempo el guardián de los privilegios territoriales estamentales; ocupa, así, una posición mediadora entre los señores y los estamentos, como la que a veces ha tenido en otras partes también el gran Consejo.

En Nápoles y Sicilia, se amplió, ocasionalmente, bajo Federico II la *Magna Curia* del rey con las grandes asambleas de

* Sobre las Cortes aragonesas, véase G. Valdeavellano, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, p. 477, Revista de Occidente, Madrid, 1968.

notables convocadas por el rey, pero en lo fundamental solo había que tomar en consideración sus leyes y ordenanzas. Durante algún tiempo debían presentarse también a ellas las quejas (después de 1233), pero esto no llegó a aplicarse, porque el recelo ante los poderes burocráticos era demasiado grande. En todo caso, estas asambleas de notables pueden ser consideradas como el peldaño anterior al parlamento propiamente dicho, que en Nápoles no hace su aparición hasta 1283, bajo los Anjou, y en Sicilia bajo los reyes aragoneses.

En los territorios alemanes, los estamentos nacieron y crecieron con la configuración estatal territorial, de una manera análoga a la de Francia. También aquí pueden ser considerados en cierto sentido como una creación de los señores territoriales, aun cuando existe una diferencia entre los distintos territorios y los distintos tiempos por lo que se refiere a la medida de la independencia estamental. Los dos polos del principio dominador y del principio corporativo se han hecho valer con distinto vigor y en una relación distinta según las épocas y los países; pero en conjunto, el principio de la unificación solo tiene una importancia secundaria, y los estamentos territoriales alemanes aparecen más bien como corporaciones coactivas que como unificaciones voluntarias. Tampoco aquí ha podido tener ya consecuencias disolventes el régimen feudal, que pronto fue eliminado por completo de la Administración territorial principesca y que ha servido por ello para la vigorización del poder señorial. La enajenación de los derechos mayestáticos de los señores, que muchas veces dio a los estamentos una posición fuerte en cuanto autoridades locales, es una cuestión en sí misma no fundándose propiamente en un nexo feudal. Puede decirse, por tanto, que el régimen feudal ha actuado en la historia constitucional alemana en un sentido doble y contrapuesto. En un sentido, ha disuelto la unidad de los súbditos del Imperio y ha posibilitado el nacimiento de los principados territoriales. Pero dentro de estos mismos y en manos de príncipes más fuertes e inteligentes, ha servido para reprimir a la nobleza y habituarla a servir al Estado. Desde luego, los vasallos más jóvenes de los territorios han pasado desde el siglo XIII por la escuela de la ministerialidad principesca, que en virtud de la institución de la caballería se convirtió en un nuevo estamento de vasallos. Estos nuevos vasallos

tuvieron más tarde, como funcionarios y oficiales, una gran significación para los países alemanes, y especialmente para Prusia. Es sabido que Bismarck se sentía todavía como vasallo del rey, de acuerdo con el sentido de la vieja nobleza militar prusiana.

También tiene un interés especial el que en los territorios alemanes se muestra la existencia de un predecesor de los estamentos rurales, que recuerda al *Magnum Consilium* del primer grupo. A las asambleas de los estamentos rurales del siglo XV precedieron en muchos territorios, especialmente en el siglo XIV, un gran «consejo jurado» del señor, que no tenía propiamente un carácter funcionarial, sino que expresaba una comisión de la nobleza convocada de tiempo en tiempo. En los territorios del clero estaban representados en él los tres estamentos. Spangenberg[3] ha demostrado que es un fenómeno ampliamente difundido. Luschin von Ebengreuth fue el primero en aludir a ello (1897), viendo en él precisamente un estado de transición a la era de las Dietas territoriales. Spangenberg no ha querido reconocerlo, pero sus objeciones solo se dirigen propiamente contra la aceptación por Luschin de que, junto a este *consilium juratum* de los señores territoriales, existió en todas partes un Consejo permanente especial de tales señores. De hecho, esto no se ha probado para todas partes, pero es muy posible que haya que considerar como núcleo de este *consilium juratum* a los funcionarios ordinarios de la corte. En Brandenburgo, el «consejo jurado» parece estar integrado por la nobleza todavía en el siglo XV, por lo que difícilmente puede distinguirse dónde termina este y donde empiezan las Dietas señoriales.

Esta manifestación tiene de común con las demás el que en los territorios de Alemania oriental se observa una cierta inclinación del sistema tricurial a conservar ciertos remanentes del viejo sistema bicameral. Su expresión más clara es Prusia oriental, donde junto a la primera cámara de señores y consejeros territoriales hay una segunda, en la que aparecen los diputados caballerescos de los departamentos (distritos) y los diputados de las ciudades. Aquí pudiera haber influido el ejemplo de Polonia. No con tanta claridad, pero siempre reconocible todavía, transcurre el sistema bicameral en Sajonia, donde aparece la cámara de miembros vasállicos en primer grado *(Schriftsassen)* junto a la de miembros por el cargo *(Amtsassen)*. Lo mismo en

Silesia, donde la «Dieta de los príncipes» abarcaba la representación estamental territorial de todo el país de Silesia, los principados hereditarios y particulares, todos los señoríos libres y además los representantes de las ciudades privilegiadas. Bohemia adopta una posición intermedia entre los países periféricos no alemanes y los territorios alemanes orientales. Luschin ha expresado la sospecha de que la institución del *consilium juratum* de los señores austríacos fue transmitido a Austria, tal vez en la época de Otokar, según el modelo del viejo *Kmetenrat* bohemio. La misma influencia de Bohemia y Polonia puede reconocerse también en la formación de las grandes mancomunidades comunales en Alemania oriental.

Voy a resumir ahora los fundamentos que entran principalmente en consideración para la explicación de la divergente formación de ambos tipos de constitución estamental o, lo que es lo mismo, para la explicación de la evolución ulterior del segundo tipo con relación al primero más antiguo. Uno de ellos es la profunda influencia del régimen feudal a que han estado sometidos los países del antiguo Imperio carolingio. Se trata, ante todo, de una influencia disolvente que ha destruido la totalidad de las antiguas vinculaciones de señorío y sumisión, de manera que de sus elementos tuvo que resultar una nueva configuración de los círculos de dominación política, en que la dirección la tenían los poderes dinásticos, pero de tal manera que no pudieron prescindir de la cooperación de los estratos sociales poderosos. Esta profunda influencia del régimen feudal se encuentra solamente en los territorios del antiguo Imperio carolingio (Italia meridional es una formación secundaria con arreglo a este modelo). En los Estados periféricos, prescindiendo de Inglaterra y Bohemia, no se encuentra en absoluto una constitución feudal propiamente dicha. En Bohemia, muchas desviaciones del primer tipo son explicables por las influencias del régimen feudal alemán. En Inglaterra, la constitución feudal ha recibido una configuración muy especial en virtud de la fuerte mano dominadora de los reyes normandos, configuración que aquí ha impedido aquellos efectos disolventes que observamos en el continente. Lo principal es que en Inglaterra los cargos, especialmente los cargos de los condados, no llegaron nunca a hacerse hereditarios. Por ello los condados fueron preservados

de la patrimonialización y la desmembración, lo que tuvo como consecuencia la conservación de la antigua unión estatal, en oposición directa con los países continentales que habían formado parte del Imperio carolingio. En cambio, la influencia vigorizadora que pudo tener el régimen feudal para la ordenación estatal monárquica es común a Inglaterra y las nuevas formaciones continentales de Francia y los territorios alemanes. Este es nuevamente un momento que diferencia la formación estatal y la Constitución inglesa de las de los demás Estados periféricos no feudales. En Suecia, Polonia y Hungría, especialmente durante la Edad Media, la monarquía fue más débil que en Inglaterra, porque aquí la nobleza, con su propiedad alodial, dependía menos del rey.

La otra base de la diferenciación es la formación más vigorosa, más comprensiva y más racional del personal administrativo en los países del segundo y más moderno tipo, la cual puede ser atribuida a la influencia del derecho romano, no como factor único, pero sí fundamental. Solo en el segundo y más moderno tipo se ha formado, junto a la constitución estamental, una Administración burocrática, que no permanece limitada a la corte, sino que abarca especialmente también la Administración distrital y local y que siempre se esfuerza por penetrar con mayor profundidad en el suelo del edificio estatal. En Inglaterra hay también, en parte incluso antes que en Francia y en los países alemanes, una constitución burocrática en la corte, vigorosa y racionalmente estructurada. Como consecuencia, Inglaterra se distingue de nuevo de los demás países periféricos, cuyas instituciones permanecieron más primitivas en este aspecto. Pero a estos departamentos administrativos centrales no se corresponde ninguna Administración distrital burocrática. Los *vicecomités*, que contienen un germen de ella, decaen a consecuencia de la actuación conjunta de la desconfianza por parte de la corona y de la aversión por parte de la nobleza de los condados, degenerando en dignatarios de carácter estamental; la Administración propiamente local está en manos de funcionarios honorarios avecindados y tiene el carácter de un gobierno autónomo de las mancomunidades comunales mediante *honoratiores* nobles. Este carácter de gobierno autónomo es predominante en toda la zona de los Estados periféricos, muy especialmente en

Bohemia y Hungría, pero también en Polonia desde la transformación de los *starostas* de funcionarios reales en funcionarios de los países; en Suecia tuvo también lugar en el siglo XVII la transformación característica, especialmente desde que a los consejeros imperiales les fue retirada la administración de las antiguas comarcas a consecuencia del golpe de Estado de 1680. Desde entonces se burocratizó Suecia. Y lo mismo Dinamarca, a partir de 1660. En los países nórdicos este cambio se produjo menos por la influencia del derecho romano que por la del ejemplo continental de Francia y también de Alemania. La influencia del derecho romano en los Estados periféricos es en todas partes mucho más débil que en el núcleo del antiguo Imperio carolingio. Aquí, como es natural, adquieren más influencia los publicistas que los civilistas; y tal influencia hay que buscarla menos en la desfeudación o transmisión de instituciones concretas y más en el fortalecimiento general de la autoridad real, en lo que se llama en el más amplio sentido *jura regalia*, por oposición a los privilegios estamentales, y también en el espíritu de objetivación y racionalización frente a las tradiciones y concepciones feudales.

Respecto a esta Administración burocrática que se estaba formando, quisiera caracterizar el tipo estatal, al que responde el sistema tricurial, como una empresa estatal progresiva, intensiva, en comparación con la más regresiva y extensiva del tipo viejo, al que responde el antiguo sistema bicameral. Mediante una comparación entre Francia y los países alemanes, de una parte, y los países periféricos nórdicos y orientales, de otra, salta a la vista lo justo de esta diferenciación, que también está justificada para Inglaterra. El entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia que trajo consigo el romanticismo administrativo, no debe engañar sobre el hecho de que la administración inglesa, en cuanto una administración indolente y dilentante de *honoratiores*, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales. El juez de paz inglés ejercía una justicia de cadí, y la desaparición del estamento campesino en el siglo XVIII y el empobrecimiento de los obreros industriales a principio del siglo XIX hablan un lenguaje elocuente contra la superioridad

incondicionada de estos métodos. Solo desde las grandes reformas del siglo XIX aventajó Inglaterra al continente en relación a una Administración intensiva, mediante una enorme burocracia comunal, que en los rasgos esenciales se asemeja por completo a la burocracia continental.

La mayor intensidad de la empresa estatal favoreció naturalmente el fortalecimiento del factor monárquico; y aquí radica una circunstancia que da al dualismo estamental-monárquico, en los países del sistema tricurial, un sentido esencialmente distinto que en los países del viejo sistema bicameral. En este grupo más moderno, el polo monárquico está dotado de mayor energía; en consecuencia, la misma organización estamental aparece aquí más bien como una corporación coactiva, que surge a la vida con la formación y edificación de la alianza política y que en todos los avances políticos importantes, más que conducir, lo que hace es seguir e incluso obstaculizar. Por eso ha existido aquí desde un principio una cierta inclinación hacia el absolutismo monárquico, que se fortalece con el incremento de los cometidos del Estado en el curso de los siglos y que en los siglos XVII y XVIII casi siempre refrena por completo a los estamentos. Ha habido especialmente dos grandes complejos de causas que han prestado apoyo a esta evolución hacia el absolutismo: uno es la reversión de los poderes espirituales a los soberanos temporales, en virtud del viraje de la política de la Iglesia romana desde el Concilio de Basilea y también en virtud de la Reforma, lo que favoreció indistintamente a los Estados de ambos grupos, si bien a los orientales indudablemente menos que a los demás. En Inglaterra contribuyó esencialmente al fortalecimiento del poder monárquico bajo los Tudor, y en Dinamarca y Suecia fue tal vez el impulso más fuerte para la formación de las tendencias absolutistas. En Francia, en Alemania, en el sur de Italia y en España fue mucho más eficaz todavía, porque aquí pudo enlazar con la organización administrativa monárquica. El otro complejo principal de causas lo explica el lema del militarismo y guarda relación con la medida de rivalidad por el poder y de las luchas políticas entre los Estados europeos. La mayor medida de actividad político-militar y de fricciones guerreras se muestra en el viejo corazón de Europa, en las potencias sucesoras del Imperio carolingio que, en vir-

tud de la repercusión del imperialismo medieval, de su conexión con Italia, que desde las postrimerías de la Edad Media se había convertido en el centro tormentoso de la política europea, así como en virtud del entrechocar del elemento románico y el germánico, aquí especialmente violento, mantenido en constante tensión celosa, se vieron forzados a los mayores esfuerzos militares y financieros, en tanto que los países periféricos del continente y también la insular Inglaterra fueron mucho menos afectados por estos impulsos y presiones políticos. En estos países periféricos no hubo necesidad de un ejército permanente, como en el viejo núcleo de la Europa continental. Son precisamente los Estados con el sistema tricurial los que se vieron forzados a esta mayor actividad político-militar. En estos países la intensidad del funcionamiento del Estado fue impulsada considerablemente precisamente por esto. El régimen militar y financiero aparecen aquí en el primer plano del interés público; la política de poder promovió el poder de mando monárquico y repercutió desfavorablemente en los estamentos.

Por el contrario, en los países de la antigua organización bicameral el factor estamental se desarrolló mucho más pronto y con frecuencia sobrepasó al monárquico, al que aquí le faltó la vigorosa formación del personal administrativo. Tan claramente se inclina aquí el desarrollo hacia el parlamentarismo como allí hacia el absolutismo. El ejemplo clásico es nuevamente Inglaterra, con el cambiante predominio de la corona y el parlamento, hasta que las dos revoluciones del siglo XVII, decidieron la cuestión dejando el camino libre para el parlamentarismo. También Polonia tuvo un parlamentarismo estatal, y lo mismo Hungría. El parlamentarismo sueco de la llamada era de la libertad (1721-1772) constituye la continuación de tendencias anteriores, iniciadas en la época del consejo imperial, en oposición al absolutismo precedente, solo que aquí no predomina ya la alta nobleza, sino la baja, y la burocracia criada entre tanto a su lado, que ya no iba a ser anulada, se convirtió en un instrumento de la dominación noble, al procurar la nobleza que los cargos fueran a parar a sus miembros. Del parlamentarismo estatal se ha desarrollado en general el parlamentarismo moderno, mientras que en los países con una constitución absolutista más temprana se ha configurado la peculiar forma de gobierno

monárquico-constitucional, que inaugura la *Charte* francesa de 1814 y que ha sido de más larga duración en Alemania y Austria. Suecia, con su Constitución de 1809, recorre un camino intermedio, mediante el cual ha tratado de mantener en un Estado moderno el antiguo dualismo de dos poderes coordinados, hasta que recientemente ha triunfado allí, como en todas partes, el parlamentarismo. Estas perspectivas obligan a reconocer que el sistema constitucional estamental no se opone —como en el fondo opinaba Tezner— al sistema constitucional moderno, como algo de naturaleza diferente y extraño, sino que, a pesar de todo el antagonismo, significa al mismo tiempo un estadio del desarrollo del Estado moderno, una situación general de transición al constitucionalismo moderno.

Notas

[1] F. Teznar, *Technik und Geist des ständisch-monarchischen Staatsrecht*, Leipzig 1901.
[2] En conferencias todavía no impresas.
[3] *Vom Lehnsstaat zum Ständestaat*, pp. 61 ss.

CAPITULO 4

Las condiciones historicouniversales de la constitución representativa (1931)

I

La constitución representativa, que hoy da su fisonomía peculiar a la vida política de todo el mundo civilizado, se remonta en su origen histórico a la constitución estamental de la Edad Media, y esta tiene sus raíces en las relaciones políticas y sociales del sistema feudal, si no en todas partes y de una manera exclusiva, al menos en los países más importantes y en un ámbito no insignificante. En realidad, la constitución estamental medieval y la constitución representativa moderna presentan, en muchos fragmentos, una fuerte oposición de principio, pero a pesar de todo son miembros de un ciclo coherente de desarrollo histórico, y las dudas que recientemente se han manifestado sobre ello[1] —especialmente y de una manera significativa desde el punto de vista de las constituciones estamentales de los países alemanes— tienen que desaparecer, con solo tener a la vista el desarrollo constitucional de Inglaterra, donde es difícil determinar la divisoria que trueca la constitución estamental en representativa. En la Revolución francesa se muestra con manifiesta claridad la continuidad histórica y al mismo tiempo la oposición de principio entre la constitución estamental y la constitución representativa moderna, ya que el tercer estado hace saltar la vieja forma constitucional estamental, nuevamente

resucitada, y se constituye en representación popular moderna, en «asamblea nacional».

La constitución representativa está hoy también vinculada a la forma de Estado republicana. Pero ha nacido en la monarquía, donde al monarca, como representante de la unidad estatal se le oponen los estamentos, como representantes de los múltiples intereses que constantemente tienen que ser compendiados de nuevo en un todo unitario. Esta dualidad es fundamental para la constitución representativa. En la vida estatal moderna se manifiesta en polaridad de «Estado» y «sociedad», de unidad y multiplicidad de intereses dentro de una mancomunidad popular.

En la historia constitucional alemana, francesa e inglesa nos es habitual construir la sucesión de las épocas de tal manera que a la época del Estado feudal sigue la del Estado estamental, y a esta le sigue, con o sin el estadio intermedio del absolutismo, la época constitucional moderna del Estado representativo. Durante largo, tiempo, la investigación comparativa no ha avanzado más allá de este círculo, aunque ocasionalmente las relaciones europeas orientales fueron incluidas en el mismo esquema al que parecieron acomodarse, aun cuando no sin limitaciones [2]. Pero recientemente la construcción sociológica ha comenzado a aplicar este mismo esquema (tampoco aquí sin limitaciones, indudablemente) al desarrollo estatal de todos los pueblos, sin prestar atención a los distintos ciclos culturales; y este ensayo de construcción incita verdaderamente a la refutación. Yo tengo a la vista concretamente a dos autores alemanes modernos: Wilhelm Wundt, en su gran *Völkerpsychologie* (vol. VIII), considera las épocas del feudalismo y del Estado estamental como fases transitorias regulares a la organización política moderna, por las que pasan todos los pueblos; y lo mismo Franz Oppenheimer, en su extenso *System der Soziologie,* cuyo volumen sobre el Estado ha aparecido hace poco en una nueva redacción, al menos, para los llamados por él Estados terrestres, por contraposición a los Estados marítimos, en cuya categoría incluye principalmente los Estados de la antigua cultura mediterránea. He estudiado la fundamentación de esta tesis y la he encontrado insostenible en estos términos de generalidad [3]. También Max Weber estaba muy lejos de aceptarla; sus distintas explicaciones sobre el problema de la constitución estamental muestran precisamente una sorprendente laguna que necesita ser llenada.

Puede estarse de acuerdo en que el feudalismo se da también fuera del círculo de los pueblos europeos, pero entonces la indeterminación de este concepto tiene que exigir, desde luego, una determinación de los distintos tipos más clara de la que se establece habitualmente [4]. Sin embargo, por lo que se refiere al Estado estamental, hay que insistir, a mi entender, en la necesidad de limitarlo al ciclo cultural del occidente cristiano; porque en los países ajenos a este ciclo cultural que han pasado por un estadio feudal en su desarrollo, como Japón, los Estados islámicos, tal vez también el antiguo Egipto en la época de transición del Imperio antiguo al medio, así como la antigua Grecia de la cultura micénica, no se encuentra tampoco ningún vestigio de constitución estamental. Con la *polis,* la antigüedad toma un rumbo completamente distinto en la formación estatal y constitucional. Pero en el mismo occidente cristiano se encuentra el fenómeno con carácter bastante general, no solo en los pueblos románico-germánicos, sino también en el norte puramente germánico y escandinavo, así como entre los eslavos y los magiares. En el Occidente, únicamente no ha llegado a su plena formación allí donde la estructura municipal ha ejercido una influencia decisiva en la formación estatal desde la antigüedad, o sea, concretamente en Italia, pero también en otras partes del sur de Europa. En Italia meridional, el feudalismo y la constitución estamental no son autóctonos, sino que llegaron a través de la conquista normanda. Sin esta, tanto aquí como en la Italia septentrional y central se pasaría de nuevo por la forma de organización municipal. En antiguo Estado-ciudad, «por principio monista, constituido de una manera puramente corporativa sobre la base social de una diferenciación tajante entre libres y esclavos» (Jellinek), se aviene con una organización estamental-feudal tan mal como el Imperio universal, en el que el factor monárquico ha eliminado por completo al corporativo.

La constitución feudal-estamental tiene su origen propio en el núcleo románico-germánico de la Europa moderna, que se caracteriza por la gran formación imperial franca. Desde allí se irradia en distintas direcciones, si bien solo en parte se trata de una transmisión directa, pues, por regla general, existían ya

ciertos comienzos o conatos, que son transformados o llevados a su completo despliegue. Así sucede con Inglaterra, que ya en la época anglosajona poseía tales conatos de una especie muy susceptible de desarrollarse, y que en virtud de la conquista normanda del siglo XI se convierte en el titular clásico de un sistema feudal-estamental especialmente fuerte y de gran porvenir, caracterizado por la mezcolanza temprana del derecho feudal y el derecho territorial *(common law)*. También los Estados nórdicos, así como Polonia y Hungría, fueron arrastrados en este desarrollo del que yo quisiera destacar únicamente la notable influencia de Aragón sobre Hungría, que el profesor Marczaly ha puesto de manifiesto recientemente [5]. También al angosto círculo del occidente cristiano, al de la Iglesia romana, alcanza la forma constitucional estamental. Konstantin Jirecek [6] ha demostrado la existencia de conatos de ella en Serbia y en otros pueblos sudeslavos. Y por lo que se refiere a Rusia, después de la luminosa exposición de Maxim Kowalewski [7], no puede ya dudarse de que allí, durante los siglos XVI y XVII, no solamente existía una cámara de magnates, la duma de los boyardos, sino también una cámara baja de servidores nobles y *honoratiores* comerciantes urbanos, principalmente en Moscú y sus inmediaciones, que eran convocados con frecuencia, como sobores de Zemsky, y que ejercieron importantes funciones consultivas. Algunos historiadores rusos, tales como Kljutschewski y Miljukov, han destacado con mayor vigor aun que Kowalewski que aquí se trata de una formación de representación estamental mucho más débil que la de Occidente. En lo fundamental, es una organización principesca, y carece del vigor interno y de la independencia corporativa de los estamentos de los países occidentales.

Se pregunta ahora: ¿cómo se explica este curioso hecho de que las constituciones estamentales-representativas solo se encuentran, como fenómeno autóctono, en el occidente cristiano, donde son bastante generales, y en cambio no se encuentren en el resto del mundo?

Como razones para su explicación se ofrecen, naturalmente, en primer lugar, los dos sistemas comprensivos que dominan y caracterizan la vida estatal y social del occidente medieval: el feudalismo y la Iglesia cristiana, concretamente en la forma de hierocracia católico-romana. De cierto que, en ambos sistemas

podemos descubrir motivos principales que han favorecido la formación de constituciones estamentales. Pero hay todavía un tercer motivo, que está desde luego estrechamente conectado con ellos, y es la forma peculiar de la formación estatal en Occidente, que engendró una competencia permanente entre las formaciones estatales singulares por una valoración más elevada del poder, sin conducir, sin embargo, a una unión general en un imperio universal y que incluso produjo una creciente intensificación y racionalización de la actividad institucional del Estado (en parte, con los medios legados por la civilización antigua, especialmente con la mediación de la Iglesia), mientras que, por otro lado, este proceso desencadenó, a su vez, una reacción en el sentido corporativo.

Nos encontramos así, frente a dos fenómenos historicouniversales estrechamente ligados entre sí: el sistema europeo de Estados y el Estado soberano moderno, los cuales, en su peculiaridad típica, se limitan al occidente cristiano, del mismo modo que la constitución estamental-representativa, en cuanto fenómeno autóctono. Podemos aventurarnos a afirmar que sin este sistema de Estados y su tendencia a luchas constantes de rivalidad, y sin la modernización que tal sistema lleva consigo, es decir, sin la intensificación y la racionalización de la actividad del Estado, tampoco habría hecho su aparición una constitución estamental-representativa. Esta solo puede comprenderse plenamente en su condicionalidad en virtud de esta estructura de la vida estatal europea, que se ha formado paulatinamente desde la Baja Edad Media, para alcanzar su pleno desarrollo en los siglos XVI y XVII. En el trasfondo de esto, como en general en el de toda la historia occidental moderna, está la influencia más o menos encubierta de la antigüedad, especialmente del Imperio romano, que se hizo valer a través de la mediación de la Iglesia cristiana.

Sin embargo, el Imperio romano no pudo ser un modelo inmediato para la constitución estamental de la Edad Media, debido indudablemente a su estructura municipal, pero también por causa de su forma de gobierno monárquica absoluta. La diarquía del príncipe y el senado, que caracteriza la época de Augusto y que desde luego presenta cierta analogía con el dualismo de la constitución estamental, tenía una significación tan solo pasa-

jera y su influencia sobre el mundo moderno de los Estados no ha actuado a través de una continuidad histórica inmediata, sino únicamente como reminiscencia humanística. Pero, en todo caso, a esto se debe el que en los siglos XVI y XVII países como Polonia y Suecia denominaran Senado a la Cámara alta de su representación estamental y el que todavía hoy utilicen la misma denominación para su primera cámara Estados como la Unión Norteamericana y la República francesa. Más importante es la influencia indirecta que ejercieron las asambleas *(concilia)* anteriores (casi siempre subestimadas a este respecto) de las provincias romanas sobre el desarrollo del sistema representativo del occidente cristiano, en cuanto modelos presuntos de los concilios cristianos. Las investigaciones de Konrad Lübeck [8] han demostrado ser, por lo menos muy probable, que primero en el Oriente y después también en el Occidente del Imperio estos concilios dieron el impulso y el modelo para las asambleas, que tenían a su cargo ante todo el culto al emperador, pero que después tuvieron además facultades representativas [9], sirviendo también (primero en el Oriente y más tarde en el Occidente del Imperio) de impulso y modelo para la convocatoria de los sínodos periódicos de las comunidades cristianas en los mismos distritos. Este es un complemento importante del hecho básico de que la organización de la Iglesia cristiana siguió desde entonces al modelo dado por el Imperio romano. Yo quisiera también subrayar la importancia del hecho de que la palabra *repraesentatio*, en el sentido general que se le da hoy usualmente, aparece por primera vez en la historia universal en un pasaje de Tertuliano, que es citado con frecuencia como el testimonio más viejo sobre los concilios cristianos antiguos [10]. Más adelante nos ocuparemos de la significación de los concilios para el desarrollo de las asambleas representativas medievales; de momento nos contentaremos con remitirnos al testimonio de Nicolás de Cusa, quien considera como evidente por sí misma la interna conexión histórica de las Dietas imperiales alemanas con los concilios eclesiásticos, tratando decididamente las Dietas imperiales como el paralelo secular de los concilios [11].

El concepto de feudalismo *(feudalismus)* está bastante enredado y necesita todavía una aclaración. Como ha enseñado von Below [12], hay que separarlo del régimen feudal propiamente dicho *(Lehnswesen)*. Este es un concepto jurídico claramente definido, en tanto que el feudalismo aparece más bien como un tipo sociológico o como un nombre genérico de tal tipo. Régimen feudal es el concepto estricto, feudalismo el concepto amplio. Pero lo que haya de incluirse bajo el concepto de feudalismo, aparte del régimen feudal, puede parecer dudoso. A este respecto, yo disiento de von Below. Pero estas cuestiones forman de por sí un problema, que he tratado por separado [13]. Por lo demás, la solución no es necesariamente decisiva para nuestro tema. Porque no existe una conexión general y necesaria entre la constitución feudal y la estamental. Hay constituciones feudales que no han conducido nunca a una constitución estamental, como en Japón y Turquía; y, de otra parte, ha habido también constituciones estamentales en países que no han tenido un régimen feudal propiamente dicho, como en Hungría y Polonia. Como vamos a ver, se trata de diferenciaciones típicas, tanto dentro de la constitución feudal como de la estamental [14]. En todo caso, los momentos que han influido en la formación de la constitución estamental, partiendo del feudalismo o pasando a través del mismo, pueden conocerse con bastante claridad, aun sin entrar en el problema del mismo feudalismo. Son los dos puntos siguientes: uno, un carácter especial, peculiar, psicológico nacionalmente condicionado, de la unidad monárquica de dominación y la mancomunidad de los súbditos, que sirve también de base al Estado feudal occidental, especialmente la idea básica de que la dominación basada en el caudillaje originario, no en el sometimiento, es ejercida en nombre y con el asentimiento de la totalidad del pueblo, que está obligado a obedecerla, pero que tiene de algún modo responsabilidad en la misma, de manera que se trata de una obligación recíproca del señor y los súbditos, de un vínculo de ambas partes, si no en virtud de un derecho formal, al menos en virtud de la costumbre y el uso; idea que ha alcanzado su expresión más vigorosa en el círculo de pueblos germánicos y que con el tiempo ha adquirido también validez jurídica. El otro es la exención de ciertas personas o grupos de la influencia inmediata del poder público del gobernante y la transmisión de poderes públicos a estas mismas personas o grupos, con la consecuencia de una autonomía local separada. En lo fundamental, esta es una repercusión de la ins-

titución jurídica conocida bajo el nombre de inmunidad y que usualmente asocia al concepto de feudalismo, el régimen feudal propiamente dicho y el señorío. Como es sabido, es una institución que proviene originalmente de la situación jurídica privilegiada de los dominios imperiales en el Imperio romano y que favoreció en primer lugar a la Iglesia, con sus extensas propiedades, y después a los poderes seculares locales que tenían un carácter feudal-estamental. Sobre ella descansan principalmente todos los privilegios, que proporcionan una base jurídica característica del Estado estamental; en cierto sentido, puede considerársela como predecesora y precursora de los modernos derechos públicos subjetivos de los súbditos (usualmente fundamentados tan solo de un modo jusnaturalista), puesto que representan ya derechos públicos subjetivos positivos de grupos singulares de súbditos, basados en la concesión o la usurpación, con el reconocimiento subsiguiente, ya sea explícito o tan solo de hecho.

Con estos elementos de una idea primitiva del Estado de derecho y de un conato de derechos públicos subjetivos de grupos privilegiados singulares de súbditos enlaza ahora la forma peculiar de configuración de los Estados de Occidente, basada en el dualismo historicouniversal fundamental de Estado e Iglesia y que finalmente ha producido el sistema de Estados edificado sobre una base juridicointernacional. En virtud de la constante rivalidad y competencia de unos con otros, los Estados singulares se han visto obligados a una intensificación y una racionalización progresivas de su actividad, que ha sido única en la historia universal y que ha producido consecuencias importantes en muchas direcciones. El titular principal de esta formación estatal moderna, el poder real, se sirve naturalmente para su actuación, en primer lugar, de aquellos elementos de la población que, por sus propiedades y su autoridad local oficial, son especialmente capaces de prestaciones militares y financieras y que se han convertido así en auxiliares del poder real en la edificación del nuevo Estado: estos elementos son los llamados «estamentos». En un principio, son los consejeros natos y jurados del príncipe, con quienes este trata los *ardua negotia regni* en asambleas cortesanas periódicas, celebradas a menudo a continuación de las grandes fiestas eclesiásticas; pero en la medida

en que el poder real incrementa sus pretensiones a prestaciones militares o financieras para su política y en que trata de eludir una cooperación de los grandes que iba haciéndose una carga, en la medida en que la intensificación y la racionalización de la nueva actividad institucional del Estado conduce al fortalecimiento de los órganos y las funciones de pura dominación en la corte y el país, en esa misma medida esos grupos privilegiados de súbditos se sienten impulsados, para la conservación de sus libertades y sus privilegios dentro de la alianza estatal en proceso de fortalecimiento, a unirse en grupos y en un todo y a exigir —en cierto modo, por vía de compensación— que por cada prestación que ellos hagan se les acrecienten o se afiancen sus privilegios, lo que casi siempre terminan por conseguir. Donde se ve esto con mayor claridad es en la reacción a las exigencias más elevadas y regulares de tributos, que son el exponente más importante de la intensificación de la actividad institucional del Estado y que en todas partes han actuado, en cierto modo, como condicionante del desarrollo constitucional estamental.

Semejante actividad más intensiva y racional del Estado solamente se encuentra en Occidente. No hay que pensar en la justicia del cadí turco, basada en consideraciones de equidad y conveniencia, de conformidad con el Corán y alejada enormemente del espíritu de una administración de justicia racional, o en los métodos administrativos de los mandarines chinos de formación literaria-humanista, que ejercen su cargo sin conocimientos administrativos y económico-financieros propiamente dichos, de acuerdo con las doctrinas confucianas, para captar esta oposición entre la actividad del Estado moderno de Occidente y las viejas culturas orientales. Ha sido manifiestamente la acción de la Iglesia, y muy especialmente de la Iglesia romana, henchida de un espíritu jurídico racional, la que aquí ha tenido una influencia decisiva para el mundo estatal occidental; y tras de la Iglesia está la civilización antigua, especialmente la ordenación jurídica y administrativa del Imperio romano. El derecho romano se convirtió en una poderosa palanca para la actividad del Estado moderno. En el fondo, es, pues, una síntesis creadora de dos ciclos culturales, que se entrelazan historicouniversalmente entre sí, la que ha dado lugar al peculiar desarrollo político de Occidente.

II

Vamos a considerar ahora, con más detenimiento, los puntos singulares de este esquema. Empezaré con el que yo calificaría de germen de una idea primitiva del Estado de derecho. En el derecho germánico está configurada con especial vigor y claridad la idea de la reciprocidad del vínculo obligacional entre el gobernante y los súbditos, en contraposición a la unilateralidad del vínculo entre el derecho del gobernante y la obligación de obedecerle; es decir, la idea de que la relación de la dominación política está sometida a los límites del derecho o de la tradición. Tal es la idea de libertad que Montesquieu encontró ya en la *Germania* de Tácito [15] y a la que él quería remontar la constitución parlamentaria inglesa; concepción que, por lo demás, tenía ya tras de sí una larga historia, como ha demostrado una investigación especial reciente [16]. Más tarde fue también adoptada por Guizot y von Eichhorn y todavía recientemente se ha adherido explícitamente a ella Spangenberg, en su libro *Vom Lehnsstaat zum Ständestaat* [17]. Pero la concepción que se ha hecho corriente entre nosotros, según la cual se trata de un don psicológico racial específicamente germánico, es una síntesis difícilmente sostenible. Una idea básica semejante la encontramos también en los pueblos eslavos; Schrader [18] incluso admite que es indogermana, en general: en todas partes encuentra presentes los dos pilares de la ordenación estatal, esto es, el príncipe y la asamblea territorial a que se refiere Tácito. Pero incluso este círculo parece ser demasiado estrecho. La misma idea básica se encuentra también en la tradición húngara y en otras partes. Un misionero alemán [19] quiere demostrar su existencia incluso en las tribus africanas de Ewe, en el Togo. En el mismo sentido describe Alfred Vierkand la constitución de los pueblos primitivos en general [20]. Aquí no se trata de un esquema racial especial, sino de un fenómeno típico general de los pueblos que están en la fase cultural de una constitución tribal primitiva.

Por lo demás, el mismo Montesquieu estaba muy alejado de una concepción psicológico-racial estricta, sino que pensaba más bien en la influencia del factor «climático», al que era muy aficionado y por el que entendía las bases naturales de lo que más

tarde llamó Karl Marx la «estructura económica de la sociedad». Para él la morada nativa de la libertad germánica parece encontrarse en la vida selvática, en la primitiva cultura selvática. Pensaba concretamente en su contraposición con la antigua cultura mediterránea con su Estado-ciudad o con las grandes culturas fluviales antiguas de Egipto, Mesopotamia y China con sus grandes imperios inclinados a la administración burocrática. La distinción de las relaciones de colonización y de las bases culturales materiales es para nuestro problema seguramente de gran significación, pero como vamos a ver hay que tener en cuenta otros momentos más importantes. Podremos hablar de un esquema psicologicopopular general que aparece en casi todas partes en el estadio cultural de una constitución primitiva por tribus y por estirpes adoptando formas típicas, que más tarde, con el progreso de la civilización, han podido evolucionar en ciertos lugares a formas más elevadas. El problema hay que plantearlo así: ¿qué circunstancias han condicionado el que este germen originario de una idea primitiva del Estado de derecho no haya logrado desarrollarse en la mayor parte de los pueblos del mundo y que solo haya podido desplegar su crecimiento pleno en el ciclo cultural occidental?

Como se ha dicho, aquí desempeñan un papel principal las relaciones de colonización. En el Estado-ciudad antiguo, asociado al mar y a la cultura costera del Mediterráneo, este germen se desarrolló de una manera completamente distinta que en los grandes territorios fluviales y selváticos del interior. Pero aparte de esto, ha habido aquí otra circunstancia decisiva que ha hecho a menudo marchitar por completo a este germen: el desarrollo excesivamente vigoroso del factor de la dominación en la configuración de los Estados a través de su asociación con la religión y los impulsos sociales que de ella emanan. Todo el Oriente antiguo y moderno está lleno de ello. El gobernante es o bien un dios presente sobre la tierra, como en el antiguo Egipto o entre los asirios acadios o como en China y Japón; o bien es por lo menos el protegido y comisionado de los dioses, como los reyes babilonios lo son de Marduk, los aqueménidas de Ahuramazda o los demás dioses territoriales de los imperios sometidos por ellos o como los califas en los imperios islámicos en tanto que sucesores del profeta; o bien es divinizado por la antigua apoteosis, como

Alejandro o los emperadores romanos. A este respecto, en todas partes se produce un enorme fortalecimiento de la autoridad secular por la espiritual o a través de la idea de la unidad del Estado y la Iglesia, como en el Imperio romano desde Constantino y en los imperios islámicos. De esta manera enlazan fácilmente la tendencia a la monarquía universal y la tendencia del absolutismo sin trabas del poder del gobernante. En todos los casos citados han entrado ambas cosas, haciendo marchitar el germen de la idea de un Estado de derecho.

La tendencia hacia semejante desarrollo tampoco falta en Occidente, y concretamente entre los germanos. Los reyes anglosajone arrancaban todos su árbol genealógico a partir de Wotan, y también los merovingios se vanagloriaban de un origen divino, que incluso después de la adopción del cristianismo les confería una consagración mágico-sagrada muy eficaz, ahora desde luego sustituida o fortalecida por la legendaria unción de Clodoveo con la *ampulla* traída del cielo. El que los carolingios, que no habían podido hacer valer para sí semejante tradición sagrada, estuviesen interesados en concluir una estrecha alianza con la Iglesia romana, para sustituir su falta de legitimidad mediante la unción espiritual y legitimar así su usurpación, constituye un notorio punto de viraje historicouniversal. Pero la consagración eclesiástica limitaba ahora de antemano el carácter del gobernante mediante su vinculación al derecho divino. La denominación de gobernante *dei gratia,* que se hizo usual en todo el Occidente desde Carlomagno, sobre cuya significación tanto se ha discutido, contiene, sin embargo, ante todo esta vinculación y con ella una atenuación del carácter mágico-sagrado pagano de la dignidad del gobernante y al mismo tiempo también una garantía contra su degeneración en arbitrariedad tiránica y omnipotencia universal. La doctrina cristiana adoptó, pues, la idea germánica del Estado de derecho, la conservó de esta manera y la protegió de su caída, pero la enlazó al propio tiempo con las ideas eclesiásticas del *jus divinum,* junto con sus reminiscencias en el pensamiento jusnaturalista antiguo, especialmente el estoico, creando así una teoría cristiana de la constitución social, que fue perfeccionada en el siglo XIII por Santo Tomás de Aquino, después del redescubrimiento de Aristóteles y de su recepción por la Iglesia, con lo cual se formó un sistema doctrinal comprensivo que a partir de entonces dominó al mundo medieval. Tal sistema se convirtió en el terreno espiritual propicio para las constituciones estamentales de Occidente.

Por supuesto, este desarrollo de la historia de las ideas solo pudo realizarse desde que la Iglesia se liberó, con la ayuda del movimiento cluniacense, de la dependencia patrimonial y feudal del poder protector secular en que se había constituido en la época del sistema de iglesias propias dominante en todo el Occidente, pero especialmente en el imperio de los emperadores sajones y sálicos, y desde que, con la solución de la lucha de las investiduras, se convirtió en una institución autónoma bajo una fuerte dirección central, en virtud de las pretensiones hierocráticas formuladas por el papado y que pronto entró en conflicto con el imperio y más tarde con otras potencias temporales. La prolongada tensión de este conflicto, que alcanza desde el siglo XI hasta el final de la Edad Media, ha sido uno de los factores historicouniversales más vigorosos y de importancia más decisiva para el nacimiento y configuración de las constituciones estamentales. La teoría eclesiástica del Estado y la sociedad es en gran parte un fenómeno concomitante de esta pugna entre el *sacerdotium* y el *imperium.* Este arma fue forjada y empleada con gran éxito en el pleito eclesiástico del siglo XI. No hay más que citar los nombres de un Manegold de Lauterbach, de un Johann de Salisbury. Las añadiduras jusnaturalistas procedentes de la antigüedad insertan aquí ya en el derecho germánico ideas propiamente extrañas de una especie de soberanía popular, de una cesión de la corona por el pueblo. El antiguo derecho de resistencia germánico contra el poder antijurídico recibe con ello bases nuevas y más fuertes. No me detengo más en estas cosas, que ya han sido ilustradas de una manera clara y aguda por las investigaciones de Gierke y recientemente también por Fritz Kern[21] y Kurt Wolzendorff[22]. Solamente quisiera poner de relieve que en este respecto la Iglesia romana consiguió una preferencia clara y decisiva del principio electivo en la entronización de los soberanos temporales. En el antiguo derecho germánico y también en otras partes se pone de manifiesto en la alta Edad Media una concurrencia o una cooperación del derecho del linaje y la elección, en la que la elección tiene propiamente un origen mágico-ritual y no está basada en la idea de que de un pretendiente

a la corona se hace arbitrariamente un monarca, sino en la de que mediante ella se llega a encontrar al hombre adecuado y merecedor por derecho de la corona. A través de la influencia de la Iglesia fue desechado ahora el derecho del linaje, se prefirió el principio electivo, se canonizó el carácter mágico del acto de la elección, ligándolo más o menos a la cooperación del clero. Entre los electores del rey han prevalecido, por lo general, los magnates del clero; y fue una práctica general que el elegido tenía que obtener ante todo la colaboración de los electores en sus actos de gobierno.

En todas partes, el alto clero en general se convierte en portador de la concepción canónica de la limitación del poder temporal por el derecho divino y de la naturaleza cristiana de la sociedad fundamentada sobre este derecho. En cualquier caso, pudo transmitirse así a pueblos no germánicos algo de la idea jurídica fundamentalmente germánica que se encierra en esta doctrina canónica, si bien esta misma idea se desarrolló entre ellos más débilmente o quedó oscurecida, como, por ejemplo, parece haber sido el caso de Polonia. Es preciso imaginarse para ello que la primitiva empresa estatal era dirigida desde las cancillería por mano eclesiástica, que las fórmulas de estas cancillerías pasaban de país a país y de corte a corte y que de esta manera se estableció en la Alta Edad Media una uniformidad en el mundo de las ideas políticas y administrativas que hasta más tarde no cedió el paso a una diferenciación cada vez mayor de los espíritus nacionales. Al igual que la fórmula *dei gratia*, también peregrinaron otras innumerables fórmulas por todo el Occidente, y con ellas la doctrina canónica de la sociedad cristiana, que se convirtió en el semillero de las constituciones estamentales.

De mayor importancia para la constitución de las asambleas estamentales como instituciones regulares fue también el ejemplo de los concilios eclesiásticos de la Edad Media.

En el imperio franco, las dietas de la curia en las que el rey se reunía con los grandes y que se ampliaron parcialmente hasta convertirse en Dietas imperiales formales se originaron, de un lado, en la antigua revista militar del Campo de Marzo, transformación de la antigua asamblea germánica, pero de otro, en los sínodos o concilios nacionales ejerciendo estos últimos un

influjo decisivo. Un sínodo eclesiástico que se celebró en Vermeuil el año 755 (bajo el rey Pipino)[23], ordenó que debían celebrarse anualmente dos sínodos, uno en marzo, en presencia del rey, donde él lo convocase (por tanto, según el antiguo uso coincidiendo con la revista de marzo, que por lo demás en ese año fue aplazada hasta mayo, lo cual tuvo por consecuencia un aplazamiento también de la asamblea eclesiástica), y el otro a principios de octubre, en el lugar que convinieran los obispos en la reunión de marzo. «Presumiblemente en apoyo a los dos sínodos entonces decretados —dice Brunner—[24] se formó el uso de celebrar anualmente dos dietas curiales.» Estas son las dos asambleas de las que habla Hickmar, en su obra *De ordine palatii*. La asamblea de primavera se celebraba en mayo, coincidiendo con la revista. Era una Dieta imperial formal, integrada por los grandes espirituales y seculares del Imperio, con el pueblo a caballo en el trasfondo, al que solían notificarse las conclusiones, en tanto que las sesiones de otoño eran solamente una asamblea más pequeña de consejeros y magnates espirituales y seculares de especial confianza, reunidos únicamente para el despacho de asuntos importantes y para la discusión previa y reservada de las propuestas para las sesiones de la primavera siguiente. El concilio y la Dieta imperial coinciden, pues, de hecho, aun cuando conceptualmente estuvieran separados entre sí. Junto a la denominación *placitum generale, conventus generalis*, para la asamblea mayor se encuentra todavía esta otra: *concilium* o *sinodo*. Según la descripción de Hickmar, se subdividían en dos curias, una espiritual y otra secular, que se reunían, en parte por separado, en parte juntas; la curia espiritual se subdividía de cuando en cuando en una asamblea especial de obispos y otra de abades. El que el rey convocara y clausurara la asamblea se explica perfectamente también como uso secular; el que la asamblea estuviese vinculada a las preguntas que le formulara el rey y no poseyera ninguna iniciativa, responde a la tradición conciliar. La formulación de las propuestas y de las conclusiones permaneció seguramente siempre en manos del clero.

Tenemos, pues, una institución que es producto de la confluencia de corrientes que manan de dos fuentes historicouniversales, esto es, la práctica germánica y la ley canónica. Se debe admitir que el modelo de los concilios eclesiásticos ha sido de

una influencia decisiva para la consolidación institucional y la configuración corporativa de estas asambleas representativas. Pero como ha dicho Brunner, el *placitum generale* o *concilium* germánico tiene que ser considerado como el germen historico-jurídico de los cuerpos representativos estamentales y parlamentarios que más tarde encontramos en la Europa occidental y central. Tampoco existe aquí una continuidad inmediata, por lo que sigue actuando la tradición, siendo las mismas fuerzas y las mismas tendencias las que han actuado más tarde bajo otras relaciones en las dietas curiales y estamentales.

El influjo de los concilios eclesiásticos sobre las asambleas curiales y territoriales se hizo sentir todavía con mayor rigor en el reino visigótico —que tenía un rasgo semieclesiástico— que en el reino franco, y esta influencia fue tan importante (aun después de la dominación islámica) en los nuevos reinos cristianos de la península pirenaica que el padre de la historia del derecho castellano [Martínez] Marina, quería remontar el origen de las cortes directamente a los concilios eclesiásticos [25].

Lo mismo que en el Imperio franco, en el reino anglosajón también tuvo lugar una estrecha asociación de los elementos eclesiásticos y los seculares en las asambleas territoriales. En la *Witenagemote* aparecen los obispos al lado del *witan*, y también aquí se llegó a la separación entre una curia clerical y una curia secular [26]. En el reino anglonormando, que fue fundado con el apoyo curial, siguió durando la influencia decisiva de los obispos —que pronto fueron todos normandos— en las asambleas de la corte de las que salió el Parlamento originario de prelados y barones. Antes de que este gran consejo del rey fuese complementado en el Parlamento posterior por los *commons*, los representantes territoriales propiamente dichos de los condados, hubo junto a ellos en Inglaterra asambleas de representación eclesiástica, en las que no solo aparecen los obispos y demás prelados, sino también los representantes de los capítulos catedralicios y de las colegiatas, así como los del bajo clero diocesano, en calidad de procuradores *(proctors)* del diaconado y del archidiaconado. Estas «convocaciones» [27], desde el comienzo del siglo XIII ya no son llamadas de una manera exclusiva y directa por el rey ni tampoco para todo el reino, sino separadamente para las dos provincias eclesiásticas de York y Canterbury y por los arzobispos, a veces por mandato del rey, para cooperar en la legislación eclesiástica. Las «convocaciones» alcanzaron una alta importancia política desde la lucha entre el papa Bonifacio VIII y el rey francés Felipe IV por la imposición de tributos al clero por parte del poder estatal. La bula *Clericis laicos* (1296) prohibió también en Inglaterra al clero pagar los impuestos exigidos por el rey; pero entonces siguió el compromiso sobre la base de la bula *Romana mater* (1297), que permitió para Inglaterra el pago de los impuestos, si se pagaban voluntariamente. Con ello obtuvo el clero un privilegio de aprobación de los impuestos, más claro y de mayor alcance que el concedido al parlamento secular por la *confirmatio chartarum* de 1297 [28], y en sus «convocaciones» no les faltó ocasión de utilizarlo, con lo que el rey Eduardo I estaba poco conforme. En vista de ello, el rey trató de eliminar de las convocaciones a los representantes del clero, insertándolos en el Parlamento secular, y, en virtud de la cláusula *praemunientes*, recomendó a los obispos, en su convocatoria al Parlamento que, llevaran allí con ellos a los presidentes en los capítulos, a los archidiáconos, a un representante del clero secular por cada catedral y a dos representantes del clero diocesano [29]. Pero este intento fracasó. Los representantes del clero nunca aparecieron en número suficiente en el Parlamento y finalmente, desde 1332, quedaron completamente fuera del mismo. Prefirieron hacer por sí sus aprobaciones en las convocaciones, que subsistieron en esta función hasta 1664. En todo caso, los procuradores del clero fueron convocados regularmente durante el siglo XIV y aun durante el siglo XV; y el escrito sobre el *modus tenendi parliamentum* [30] que procede de mediados del siglo XIV y que destaca, con toda intención, precisamente el carácter representativo de la Cámara baja frente a los lores espirituales y temporales, menciona bajo los tres *gradus sive genera* de que consta la *communitas parliamenti*, en primer lugar a los *procuratores cleri*, en segundo lugar a los caballeros de los condados y en tercer lugar a los *cives et burgenses*. Estos tres grupos de representantes, a diferencia de los magnates, son los que *repraesentant totam communitatem Angliae*. Estos *procuratores cleri*, que los obispos hacen elegir en los diaconados y archidiaconados de sus diócesis, habían actuado ya en las convocaciones antes de la presencia de los *commons* en el Parla-

mento y podían muy bien haber transmitido el modelo a la representación secular de las mancomunidades locales en las asambleas territoriales. La idea de la representación se había realizado aquí ya antes de que fueran convocados al Parlamento los caballeros de los condados (primeramente en 1213 por el rey Juan) y después los representantes de las *civitates et burgi* (1265); dicha idea fue evidentemente transmitida por la tradición conciliar y no tuvo necesariamente que ser elaborada desde un principio a base de una construcción jurídica, originada en nociones jurídicas específicamente germánicas. Hatschek, que sostiene esto último, niega, a mi parecer sin razón, el carácter representativo de las convocaciones [31]. Evidentemente tuvo para ello a la vista el concepto moderno de la representación popular, tal como se generalizó desde la Revolución francesa, y no el concepto específicamente estamental de la Edad Media. Su derivación del principio de la representación, partiendo del precepto jurídico fundamental germánico antiguo de la separación de deuda y responsabilidad [32], no me parece clara ni convincente. Este precepto fundamental, consecuencia del principio corporativo, ofrece tan solo una posibilidad formal para la construcción jurídica de la relación de representación, pero no una base material para su nacimiento. El mismo Hatschek subraya, con razón, aquí que la figura peculiar de la representación en Inglaterra, que en un principio fue una obligación y no un derecho, hay que explicarla por la dura coacción estatal, que de las antiguas mancomunidades corporativas hizo corporaciones pasivas de obligaciones y prestaciones y les impuso la responsabilidad solidaria por los tributos y prestaciones al rey que sus representantes legales habían aprobado bajo una presión más o menos fuerte. Como representantes legales del condado actuaban los concurrentes a la *Country Court*, y en virtud de una ficción jurídica arbitraria, se entendía que aquellos que no acudían a la convocatoria estaban de acuerdo con ellos. Pero en las asambleas territoriales generales, en los parlamentos, la representación de los condados y las ciudades por los caballeros y ciudadanos a ellos enviados no se basaba en otro principio jurídico que el de la representación del clero diocesano por los procuradores. Si se concibe con Stubbs el nacimiento del Parlamento como una concentración de las maquinarias administrativas locales, entonces este acontecimiento podría considerarse perfectamente como inducido por el modelo de la representación eclesiástica más antigua, aun cuando más tarde pudo suceder a la inversa, esto es que las convocaciones resultasen influidas en muchos aspectos (por ejemplo, en la separación de las dos cámaras) por el Parlamento secular perfeccionado. Las asambleas eclesiásticas más antiguas mediatizarían entonces también una conexión histórica oculta del Parlamento con la antigua *Witenagemote*, como ya habían admitido antes Freeman y otros historiadores del derecho inglés, desde luego a base de un insuficiente conocimiento de las fuentes y de una construcción insostenible.

Así, pues, no solo en los Estados sucesores del Imperio carolingio, sino también en España y sobre todo en Inglaterra es, cuando menos, muy verosímil una influencia decisiva de las instituciones conciliares eclesiásticas en la configuración de las asambleas territoriales representativas. En cualquier caso, en todas partes tiene una mayor importancia el que los miembros de los concilios eclesiásticos fueran al mismo tiempo miembros prominentes y a menudo dirigentes de las asambleas seculares de los países o del reino. Puede admitirse, en general, que los altos clérigos han sido manifiestamente también dirigentes de los movimientos de los estamentos imperiales de la Edad Media. El que en los territorios alemanes la curia clerical esté más retraída y en parte falte por completo, a lo que von Below atribuye una especial importancia [33], no demuestra nada en contra de la significación general de la influencia repetidamente atestiguada del alto clero en la época más antigua y en las relaciones importantes. Los territorios alemanes son formaciones pequeñas y anómalas, en las que no pueden basarse juicios historicoconstitucionales generales.

Con esto concuerda el que en muchos lugares vemos a la curia romana esforzarse por influir en la implantación de una situación constitucional-estamental. Por lo general, aspira a limitar el poder del soberano temporal y a lograr un pretexto para la influencia permanente de la política eclesiástica. Más adelante volveremos a hablar de esto.

En la teoría de Santo Tomás de Aquino no se encuentra todavía una teoría propia de la constitución estamental, ni sería de esperar tal cosa. El conocido pasaje de la *Summa Theolo-*

giae[34] donde se habla de las constituciones mixtas y de la monarquía, poniendo a los *príncipes* como el principio aristocrático y a su lado el pueblo, que los elige o debería elegirlos, como el principio democrático, no puede concebirse así, en mi opinión. Aquí se trata de la constitución de todo el occidente cristiano como una gran unidad comprensiva. La monarquía es el poder universal del papa con el apoyo del emperador o del emperador mismo en cuanto titular de la espada temporal. Los príncipes son los reyes singulares de la cristiandad, que en su mayor parte eran electivos. Se ve también aquí destacar la predilección de la Iglesia por el principio electivo. Es el suelo para la constitución estamental, no la constitución estamental misma. Solo desde la época conciliar, cuando la Iglesia papal en ascenso hacia el absolutismo experimentó una gran crisis constitucional, en la que el principio conciliar se opuso a la supremacía papal, encontramos en los autores eclesiásticos una teoría estamental general. Así sucede con el célebre pasaje de Nicolás de Cusa[35], al que Gierke se ha referido varias veces[36]. Aquí se hace alusión a los estamentos imperiales y a los territoriales de todos los Estados europeos. No es una casualidad que este siglo de los grandes concilios reformadores haya sido también una época de auge para la constitución estamental representativa secular, especialmente en el Imperio alemán. El llamado contramovimiento constitucional, alzado contra el régimen eclesiástico que en el siglo XIII elevó el poder papal a una plenipotencia absoluta, desencadenó también en la esfera secular tentativas similares, en las que muchos altos clérigos tomaron la dirección. La *Concordantia catholica* del cardenal Nicolás de Cusa nos recuerda de una manera muy impresionante el paralelismo de estos movimientos clericales y seculares que prendieron en todo el Occidente.

La teoría de la corporación, que fue creada por los canonistas combinando ideas jurídicas alemanas y romanas, llegó demasiado tarde para que pueda atribuírsele una influencia decisiva en el nacimiento y primera configuración de las mismas constituciones estamentales. La corporación, como fenómeno jurídico real, es por lo general más antigua que la teoría de la corporación. Pero para la configuración ulterior del derecho estamental, la teoría ha sido de mayor importancia. Y aun le ha correspondido producir otro efecto más importante y rico en consecuencias. Mientras que la constitución más antigua y propiamente estamental, como consecuencia de la idea básica dualista de la coordinación del príncipe y el pueblo, de la institución estatal principesca y la representación corporativa del país, tiene y conserva un pronunciado rasgo discrepante, de tal manera que el príncipe y el país se contraponen a menudo como dos partes pactantes o incluso litigantes, la teoría de la corporación proporciona también al Estado estamental la nueva concepción de una configuración orgánica, de un *corpus mysticum* (por así decir) secular, con la noción de cabeza y miembros que pertenecen a un mismo cuerpo y forman conjuntamente una unidad orgánica. Basta para ello remitirse a Marsilio de Padua y nuevamente a Nicolás de Cusa. Es interesante ver cómo esta teoría transforma la concepción del Estado estamental ya en los siglos XIV y XV, pero especialmente después en el XVI, y le da una forma constitucional-representativa más moderna. En la influencia de estos factores (que no pueden mostrarse todavía en el siglo XIII, como se ha indicado, pero sí al final del siglo XIV) está basada también en la célebre doctrina de la Santa Corona de Hungría[37]. Conatos de una concepción similar se encuentran también ocasionalmente en otras partes, por ejemplo en Francia y Suecia. También en la Inglaterra de Isabel está representada por teóricos contemporáneos la concepción de que el rey y el Parlamento forman conjuntamente un cuerpo, como cabeza y miembros del mismo, y tienen que actuar unitariamente[38].

III

El segundo punto de vista, bajo el cual puede ser explicada la singularidad del Estado estamental occidental, parte del hecho de que los estamentos no consisten simplemente en una diferenciación económico-social de la población, tal como la que encontramos en toda civilización altamente desarrollada, sino en grupos privilegiados (tanto jurídica como políticamente) de la población, y, por tanto, no simplemente en grupos de sacerdotes, caballeros, campesinos, artesanos, comerciantes, como los que hallamos en todas partes incluso en Oriente bajo distintas

figuras, sino en formaciones peculiares de un clero y una prelatura, tal como se muestra específicamente la Iglesia católica romana, de una aristocracia más o menos altamente privilegiada y corporativamente integrada, compuesta de magnates y caballeros, y un estamento burgués homogéneo desarrollado en municipios privilegiados.

Ahora bien, ya en los comienzos de la historia hindú encontramos —al parecer en contradicción con nuestra tesis— la formación estamental, que coincide casi por completo con el esquema occidental, del «magisterio-milicia-trabajo», tal como lo expresaron las teorías de los siglos XVII y XVIII inspirados en las formulaciones escolásticas y humanísticas, pero también en las relaciones estamentales realmente existentes: es la teoría de los códigos hindúes más antiguos (el Manú y el de Yajnavalkya), en los que se establecen cuatro *varnas*, que son las de los *brahmanes*, de los *kschattriyas*, de los *vaisiyas* y de los *sudras;* las tres primeras constituyen los estamentos privilegiados del pueblo de conquistadores arios y la última es la clase servil de los habitantes autóctonos de piel oscura, pero en la que también se incluyen todos los demás elementos extraños no arios [39]. Esta tripartición de los arios en un estamento de sacerdotes, un estamento de guerreros y un estamento de comerciantes e industriales, responde bastante exactamente al esquema occidental: clero, nobleza, tercer estado (magisterio, milicia, trabajo). Para la vieja India es también ya una construcción sociológica erudita que muestra la situación real de numerosas clases, simplificada de una manera típica ideal. Esta plausible teoría estamental de la antigua India quizá haya podido influir, a través de una gran conexión historicouniversal de la que no se carece de ejemplos, sobre las teorías sociales occidentales. La base sobre la cual se apoya en realidad es la formación de una aristocracia sacerdotal y una aristocracia militar dentro del altamente cultivado pueblo señorial ario, que penetró como conquistador en la India, procedente del Noroeste, miles de años antes de Cristo, fundando su dominación en una serie de reinos pequeños, que solo en el siglo IV antes de Cristo se consolidaron en un Imperio mayor. El pueblo ario no pudo, sin embargo, desplegar en toda su pureza su peculiar cultura y civilización, a causa de la mezcla de sangre (producida inevitablemente a pesar de todos los tabús que se le opusieron) con las razas aborígenes, que estaban en una etapa cultural mucho más baja, con su constitución por tribus y por estirpes, la cual transformó radicalmente la estructura de toda la idiosincrasia popular, sustituyendo la estructuración estamental aria por la nueva estructuración en castas característica de la India, en la que el modelo de una constitución primitiva por estirpes, con diferencias raciales en sentido étnico, con una especialización profesional hereditaria y preceptos mágico-rituales sobre el matrimonio, la comida y la represión de la contaminación, fue combinado con un sistema de estructuración social muy peculiar que contenía en sí todo un derecho sagrado y que, precisamente por su rigidez sagrada, impidió que en lo sucesivo se formara un sistema estamental como en Occidente. La rivalidad permanente entre los dos estamentos superiores, los brahmanes y la aristocracia militar, en la que el último había prevalecido en un principio a pesar de la doctrina sacerdotal, terminó finalmente con su completa desaparición, de manera que de los antiguos estamentos solamente los brahmanes pasaron a la ordenación posterior por castas. Pero el soberano Chandragupta, que realizó la expansión del Imperio de Magadha en la época de los diáconos de Alejandro Magno, no era en absoluto descendiente de la raza señorial aria, sino un miembro de la casta sudra; sus sucesores protegieron el budismo, que se remontaba a las antiguas creencias hindúes y cuya teoría de la salvación individual era independiente del sistema de castas, pero dejando subsistentes y sin debilitar la misma ordenación por castas.

Ahora bien, para nuestra consideración —y con ello se refutará también la contradicción aparente de nuestra tesis—, lo fundamental en este estado de cosas no es que la ordenación estamental original de los arios desapareciera ante la ordenación hindú por castas, sino que también la antigua estructuración estamental hindú, ya se la considere como teoría o como realidad, hace echar de menos por completo toda relación con el punto de vista de una representación política y que la prioridad de los estamentos superiores mismos no está basada en privilegios jurídicamente reconocidos, sino exclusivamente en la costumbre y en las prácticas de naturaleza mágico-religiosa, de manera que no tenemos aquí ante nosotros ninguna ordenación

política y social propiamente jurídica, que hubiera sido fundada en virtud de determinadas pretensiones frente a un poder estatal —que aquí no había hecho todavía su aparición—, sino solamente en relación de rango, regulada por la costumbre y las prácticas religiosas, que el clero mantiene e interpreta en su propio interés y en la que es característico tomar y dar regalos, pero no prestaciones determinadas, como tributos e impuestos. Es, por tanto, algo esencialmente distinto que el sistema de privilegios estamentales de Occidente. Es un conato del mismo, pero que no ha logrado su desenvolvimiento.

Castas no hay más que en la India; pero un efecto similar sobre la estructuración social, en el sentido de la separación de estamentos privilegiados jurídica y políticamente, ha sido también producido por el mantenimiento de la antigua constitución por estirpes, con su culto a los antepasados y sus diversas funciones de gobierno autónomo extraestatal, que distingue ampliamente al Oriente del Occidente. Por jemplo, en China, la falta de estamentos propiamente privilegiados guarda evidentemente relación con el mantenimiento de una tal constitución por estirpes, que cubre todo el ámbito de la cultura china con una red de alianzas familiares que ejercen una especie de gobierno autónomo local, pero también de gran alcance, en un espíritu de comunidad patriarcal, de manera que la formación de estamentos especialmente privilegiados tropezó aquí con fuertes obstáculos, prescindiendo por completo de que las pretensiones jurídicas subjetivas de los grupos singulares frente a la autoridad del emperador y sus órganos de gobierno habrían aparecido como una falta de piedad. Es extraño que en China no se haya producido la formación de una aristocracia militar caballeresca, como en Occidente, donde ha sido en todas partes un germen de la organización estamental. Tampoco los literatos examinados, de los que salían los mandarines, llenos del espíritu de la piedad confuciana, pueden considerarse como un estamento privilegiado apropiado para la representación del pueblo y en ciertas circunstancias para la oposición. En lugar de un control estamental-representativo y de una oposición, en China aparece más bien la rebelión ocasional de masas populares no organizadas contra el mal gobierno y la opresión, a la que con frecuencia tenían que sacrificarse los mandarines sorprendidos por la misma. Tales movimientos tampoco se apoyaban en doctrinas jusnaturalistas, sino más bien en la costumbre y en la práctica, que es precisamente donde radicaba su fuerza efectiva.

Desde luego, en China no ha faltado por completo una coalición corporativa de estamentos profesionales singulares. Concretamente los comerciantes y los artesanos han tenido también aquí sus asociaciones de oficios y sus gremios, que fueron de gran importancia. Pero indudablemente no sabemos nada con exactitud sobre la estructura y el espíritu de estas asociaciones. No debemos colocarlas sin más en el *mismo* plano sociológico que las occidentales. Es de sospechar que en ellas rige el principio de una dirección paternal-autoritaria y de una cooperación fraternal-solidaria, de un modo parecido al *artell* ruso que conocemos mejor [40]. Pero este principio deriva del espíritu y de las costumbres de una comunidad de familias o de estirpes y es fundamentalmente distinto de la esencia de la «unión voluntaria» occidental y en especial de la germánica, de la cual emana el espíritu de una ordenación social ya fuertemente individualizada y que tiene como presupuesto una esfera jurídica personal completamente formada de los miembros singulares de la asociación. Con esto llegamos al problema fundamental de la diferencia psicológico-nacional de Oriente y Occidente, especialmente a la diferente configuración de la personalidad, que en una parte permaneció sin desarrollar en el lazo tradicional familiar y de estirpe y en la otra parte se ha desarrollado hasta formar una libertad, una independencia y una actividad individuales más plenas, dentro del marco de un círculo social más amplio. Llegamos aquí a la distinción entre «comunidad» y «sociedad», tal como nos la ha enseñado Tönnies y tal como fue fundamentada antes que él mediante la diferenciación jurídico-filosófica entre relación de *status* y relación contractual. Mientras en el Oriente permanece oculta en las relaciones de *status* familiares y de estirpe dentro de una comunidad originaria, los estamentos privilegiados de Occidente, y con ellos toda la constitución estamental, están basados sobre una ordenación social moderna que se va abriendo camino y que no llega a cerrarse en modo alguno, la cual configura en primer lugar la dominación doméstica en la familia singular, en sustitución de la antigua alianza de estirpes, pero después produjo también en el *privilegium* un incre-

mento y un enriquecimiento de la esfera jurídica personal, que condujo a pretensiones jurídicas subjetivas frente al poder estatal y que, a través de la transición de la relación de *status* a la relación contractual, creó la posibilidad de una coalición de sujetos jurídicos privilegiados singulares entre sí, que constituye la esencia de la unión arbitraria y por tanto también del régimen estamental propiamente político.

Un desarrollo como el que muestra Occidente solo era posible sobre la base de una ordenación, relativamente moderna, del Estado y la sociedad, que no descanse ya en las tradiciones de la antigua constitución por tribus y por estirpes, sino en el espíritu racional de preceptos jurídicos positivos, tal como el que presentaban no solo el derecho de tráfico de la antigua cuenca mediterránea, sino también los derechos germánicos y el derecho canónico de la Iglesia católica romana fecundado por el espíritu germánico y románico, así como en una filosofía del derecho y del Estado que, siguiendo a Aristóteles y a las teorías cosmopolitas de los estoicos, había coordinado las concepciones jurídicas y morales cristianas y románico-germánicas en un sistema normativo de derecho natural y divino, erigido tras el derecho positivo de los pueblos singulares, complementándolo y regulándolo.

Hasta qué punto eran distintos a esto los presupuestos espirituales de los ciclos naturales no occidental-cristianos lo pone de manifiesto, quizá con la mayor claridad, el ejemplo de la alta cultura china, con su ordenación confuciana del Estado y la sociedad, que no descansaba en un derecho racional, sino en costumbres tradicionales, no en la personalidad, sino en el lazo familiar, no en una estructura social individualista, sino en un espíritu comunal de estirpe, y que por ello tampoco conocía ninguna especie de pretensiones jurídicas públicas objetivas de los individuos, sino tan solo subordinación a los usos y ante todo veneración a la autoridad paterna en todos los aspectos y a la generación más vieja en general.

Sobre este terreno no podía crecer, naturalmente, ninguna constitución estamental, aun prescindiendo por completo de la ilimitación por principio del poder estatal ejercido por el Hijo del Cielo. Por lo demás, este mismo poder estatal ilimitado provenía, a su vez, de las primitivas formas de vida patriarcales de

la constitución por tribus y por estirpes, que no conocía todavía ninguna separación entre la autoridad espiritual y la temporal y que ponía a la cabeza de la tribu o la estirpe al sacerdote y custodio del culto a los antepasados, que era al mismo tiempo el conductor en los asuntos seculares.

El hecho de que en China faltaba —como se ha dicho— un estamento militar privilegiado separado, como el que representa la caballería en los Estados de occidente, guarda, evidentemente, relación con la presencia anterior de ejércitos voluntarios o de levas, mantenidos y equipados con medios estatales y no dejaban de surgir un autoequipamiento y autoadiestramiento privado de guerreros singulares o de bandas de guerreros privados. Este fenómeno de la administración burocrática del ejército, muy extendido en el antiguo Oriente, en el que muchas veces se equipaba y adiestraba a esclavos para guerreros, ha ofrecido a Max Weber [41] la base para un intento de explicación (expuesto desde luego muy de pasada) de la falta de constituciones estamentales en el Oriente, el cual, aunque no abarca en realidad el problema en todo su ámbito y en toda su profundidad, es no obstante digno de tomarse en consideración y merece una explicación más detallada.

Según el mismo, en los territorios de las antiguas culturas fluviales, como Egipto, Mesopotamia y China, la necesidad de una dirección unitaria y planificada del trabajo masivo organizado, con el fin de construir y mantener obras hidráulicas para la regulación de la corriente y el riego de los campos en una gran extensión, hizo crear muy pronto una Administración estatal burocrática sobre una base que todavía era de economía natural, la cual se ocupó después también de los asuntos militares, refrenando o excluyendo de antemano el autoequipamiento y autoadiestramiento de guerreros en empresas privadas predominante en todas partes del Occidente. Pero precisamente sobre este principio se apoya en Occidente el feudalismo, que en su origen fue un intento de estabilización de las empresas guerreras privadas formadas espontáneamente y que en su desarrollo ulterior condujo a que el estamento militar caballeresco (que se equipaba y adiestraba a sí mismo y del que salió el feudalismo), se aliara —al aumentar las exigencias de los señores feudales y jefes militares, y que venían impuestas por las

necesidades políticas—, en una coalición efectiva y a través de la cual lograra para sí privilegios, que le aseguraran en lo sucesivo una posición jurídico-política privilegiada y muchas veces una especie de participación en el gobierno del Estado que se estaba formando. Esta posibilidad ofrecida a los guerreros altamente adiestrados y equipados por sí mismos, de arrancar privilegios a los príncipes, mediante la coalición, se desarrolló con pleno éxito incluso allí donde no existía un derecho propiamente feudal, como en Polonia [42], donde los privilegios estamentales de la nobleza, antes y después del gran Privilegio general de Kaschau (1374), fueron adquiridos todos mediante la presión ejercida por una coalición de guerreros caballerescos autoequipados sobre los príncipes en situaciones críticas [43]. Por otro lado vemos que en todas partes del Occidente la formación de un ejército permanente, levantado y mantenido, equipado y adiestrado, con medios estatales, según el sistema de la Administración burocrática, significó la muerte de la ordenación feudal-estamental del Estado y la sociedad.

Así, puede admitirse perfectamente que la falta en Oriente de un estamento militar privilegiado y, por tanto, de la palanca principal del movimiento estamental, en general, guarda relación con la existencia anterior de una administración estatal-burocrática del ejército. Pero esta correlación no es para mí una explicación suficiente. A ella se opone el que se llegó —no en China, pero sí en otras partes del Oriente lejano y próximo, a pesar de la administración burocrática del ejército y en parte incluso en conexión histórica con ella— a la formación de un régimen feudal y de una ordenación feudal del Estado, que se aproxima mucho a la de Occidente, especialmente en Japón y en los Estados islámicos, con la particularidad de que aquí el feudalismo no condujo en modo alguno, como en Occidente, a una constitución estamental, sino que más bien tuvo que pactar con una ordenación monárquico-absoluta del Estado, en la que ni el estamento militar ni otros estamentos privilegiados se enfrentaban al poder estatal con privilegios jurídico-políticos ni podían desempeñar el papel de representantes de la unión de los súbditos.

El feudalismo japonés [44], que en muchos aspectos es muy semejante al occidental, se diferencia, sin embargo, de él muy esencialmente por la naturaleza jurídica del contrato feudal, que no descansa, como el románico-germánico, en la igualdad de derechos y en la reciprocidad de principio de ambas partes, sino que establece una dependencia del vasallo frente a su señor feudal mucho más fuerte de la que es usual en el Occidente. Esto concuerda con las doctrinas confucianas, que también se hicieron fundamentales en Japón, las cuales condujeron a que se reconociera al señor feudal una especie de autoridad paterna frente al vasallo y que en última instancia se explica perfectamente por el hecho de que la relación vasállica japonesa de la *kenin* fue originalmente una relación de clientela dentro de la gran alianza de estirpes, en la que muchas veces se admitían extraños como hijos o hermanos menores, y en la época más antigua también mediante el acto simbólico de la confraternización de la sangre, y que formaban con ellos un cortejo armado, especialmente en las querellas de estirpes y en los desórdenes internos en general. La contraposición de las comitivas germánicas, que formaron el punto de partida para la ulterior relación vasállica, está a la mano: estos, según el testimonio de Tácito, estaban fundados en una declaración de compatriotas libres en la asamblea territorial pública, al comparecer allí un caudillo que alistaba voluntarios para una expedición guerrera o de saqueo a emprender por él. En cambio, en Japón está basada en una relación patriarcal por parte de la dinastía, y que incluso más tarde, cuando ya se había desvanecido, no se convirtió nunca en una relación de contratantes de iguales derechos. El contrato de feudo es en todas partes un contrato de *status*, una síntesis de relación contractual y de *status:* es un contrato tendente a una determinada relación típica de *status*. Esta relación de *status* consiste, en el derecho germánico, en que un hombre libre se coloca voluntariamente bajo la subordinación de un jefe militar, que se hace cargo del mantenimiento del hombre, sin que dicho sometimiento le rebaje, sino más bien le enaltezca, especialmente cuando el jefe es un príncipe o un rey. Pero según la costumbre japonesa, este es el *status* de un hijo o un hermano menor de un linaje, cuya cabeza es el señor feudal; está ligado así con una dependencia mucho más fuerte, ya que recibe además una vigorización sagrada, en virtud del culto a los antepasados comunes. Así se explica también que más tarde, cuando

este origen se había olvidado ya desde mucho tiempo atrás, los señores feudales conferían a sus vasallos, como una demostración de honor, el derecho de adoptar el apellido del señor y de llevar la cimera de su familia. A todos los vasallos de un gran señor se les llamaba su *han*, palabra que significa algo así como «cercado» y que recuerda al *hag* (coto) que también en el régimen feudal alemán desempeña un papel (piénsese en los *hagestalden*, los solteros que estaban empleados en el *hag* del señor feudal y cuidaban del séquito, por contraposición a los vasallos casados asentados con sus familias en una finca especial). Este *han* japonés solía traducirse antes al inglés por la palabra *clan*. Un eminente conocedor de la historia constitucional japonesa, el profesor Asakaw [45], lo critica violentamente como un anacronismo; y seguramente data de la época de los Tokugawa, que él tiene especialmente a la vista, es decir, de la época que en el siglo XVII de nuestra era, que es la del Estado de linajes propiamente dicho, ya era milenaria. Pero aun cuando desde el siglo XVII la palabra *han* no significaba ya otra cosa que simplemente el ámbito y el territorio de un principado feudal, no está excluido el que en los siglos anteriores cuando aun no se había realizado la extendida subenfeudación y la consolidación territorial de los principados feudales hubiera significado más la vinculación personal de los vasallos de un gran señor, que puede ser concebida como una comunidad doméstica ampliada. Esta es también la concepción representada por Karl Rathgen [46] y Tokuzo Fukuda [47]. De todos modos, la cuestión principal es que el contrato feudal en el derecho japonés implicaba una subordinación tan profunda del vasallo al señor feudal y una autoridad patriarcal tan fuerte del último, que de ahí no pudo desenvolverse ese dualismo juridicopolítico que llegó a ser fundamental para las constituciones estamentales de Occidente.

También el feudalismo de los Estados islámicos [48] carece del espíritu dualista que originó en Occidente las constituciones estamentales. El feudalismo fue allí originalmente una recompensa para los guerreros árabes eminentes y más tarde un sustitutivo de la paga a los soldados turcos y sus jefes. Aquí falta la relación vasállica personal, la cual está sustituida por la obligación religiosa de combatir por la fe. Los *sipahi* forman en realidad un estamento privilegiado de guerreros a caballo, pero

este estamento no pudo ganar una significación política como la de la caballería occidental, ya que el sentimiento estamental especial ha sido siempre tan solo una potenciación no muy eficaz del sentimiento de solidaridad general mucho más fuerte que animaba a toda la comunidad de creyentes musulmanes y que también ligaba a esta, por principio, al soberano de los creyentes con una relación de lealtad, lo que excluye un dualismo estamental como el de Occidente. El Estado islámico es ante todo una comunidad religiosa, y el espíritu que lo anima está fuertemente influido por las tradiciones de la constitución por tribus y por estirpes, que al tiempo de su fundación estaban todavía muy vivas y lo siguieron estando todavía durante mucho tiempo.

El conjunto de los clérigos o sabios, los ulemas, forma en realidad en sus múltiples divisiones y gradaciones un estamento privilegiado, de hecho indudablemente más que de derecho; pero este estamento no puede ejercer las funciones políticas de una representación del pueblo o del país, ya que él mismo constituye una parte esencial y muy importante de la maquinaria estatal del gobierno. El Estado y la Iglesia forman aquí una unidad perfecta, animada de un espíritu patriarcal que no deja surgir un dualismo estamental como en Occidente.

Una formación de una especie completamente distinta era el antiguo Estado-ciudad de los países mediterráneos, pero también este se apoyaba fuertemente en la constitución por estirpes, no ofreciendo tampoco por ello posibilidades favorables para el desarrollo de estamentos privilegiados ni de una constitución representativa como base en estos. El carácter de las estirpes presenta desde luego aquí un caso especial. Max Weber ha insistido aquí en que la esencia de la ciudad occidental, y especialmente de la *polis* de la antigua cultura mediterránea, estaba basada en un acto de confraternización de los elementos ciudadanos y en que esto solo era posible allí donde la constitución por estirpes originaria no mostraba la misma medida de exclusividad, derivada de los lazos y frenos rituales-tabuistas de los individuos que en el círculo de pueblos indoecuatoriales [49]. Pero donde existía la posibilidad de una alianza sagrada de distintas coaliciones de estirpes, es esta precisamente, junto con la comunidad militar y la comunidad colonizadora, la que se ha convertido en el fundamento de una formación estatal firme. El Estado-

ciudad antiguo es, en su germen originario, una confederación de coaliciones de estirpes de una tribu o de un grupo de tribus que tienen un santuario común y poseen las instituciones básicas de una comunidad de vida política, habiendo mantenido siempre con tenacidad su estructura fundamental gentilicia. Sobre esto descansa también su estructuración estamental, que es completamente distinta de la que sirve de base a la constitución estamental de los pueblos románico-germánicos. Los miembros de las antiguas coaliciones de estirpes fueron originariamente los únicos ciudanos dotados de plenos derechos políticos, esto es, los patricios. Las luchas estamentales se mueven aquí en la dirección de una extensión de estos derechos a la población que no formaba parte de las estirpes o que había ido a formar parte de la plebe. En la comunidad unitaria cerrada que así surgió y que expulsó a la cabeza monárquica antes existente no hay ninguna dualidad que hubiera podido favorecer el nacimiento de una representación de la ciudadanía por los estamentos privilegiados. La institución de la esclavitud vigoriza esta tendencia hacia una confederación de ciudadanos, jurídica y políticamente homogénea, que en realidad trajo consigo diferencias de intereses y formaciones de partido, pero no estamentos privilegiados en el sentido medieval.

La eliminación de la constitución por estirpes suele tener lugar al mismo paso que la formación del feudalismo, que se basa en la dominación doméstica, que se separa de la asociación de estirpes y la disuelve, en tanto que las coaliciones corporativas, como las curias romanas o también las fratrías áticas o las obes espartanas, eran más apropiadas para mantener y fortalecer la constitución por estirpes, de la que son una expresión. Tales nuevas formaciones voluntarias, que en un principio estuvieron probablemente ligadas a la constitución militar, las encontramos generalmente allí donde una tribu o una coalición de tribus se ha convertido inmediatamente en Estado, sin pasar por la etapa de transición de un gran imperio feudal. En Occidente, este es el caso, por ejemplo, de Polonia y Hungría. La *szlachta* polaca parece haber estado compuesta de tales coaliciones defensivas de miembros de tribus libres antiguas, de los *nobiles* [50]. En las tribus sureslavas se ha probado una formación *(bratswo)* que corresponde a la fratría griega. En tales comunidades no propiamente feudales, el conjunto de miembros de la estirpe aptos para el servicio de armas aparece como pueblo noble, no propiamente como un estamento especial, y las antiguas alianzas territoriales y populares se mantienen aquí tenazmente unidas, dando al Estado, en virtud de su constitución autónoma, un rasgo fundamental aristocrático-federalista, el cual favorece también la posición señorial local de la nobleza. Esta nobleza se diferencia, desde luego, en alta y baja; pero la alta nobleza solamente se caracteriza por títulos y dignidades especiales, así como por grandes propiedades. Lo que en definitiva ha dado aquí a la nobleza el carácter de un estamento privilegiado es el antes subrayado esfuerzo afortunado de estos guerreros, que se equipaban y se adiestraban por sí mismos, por obtener privilegios jurídico-políticos de un príncipe monárquico, en ocasiones favorables. La forma de la estructuración estatal favorecía tal esfuerzo, ya que aquí no se trataba de una forma concentrada de un Estado-ciudad, que pudiera derribar pronto la cabeza monárquica, sino de un Estado extenso de carácter compuesto, casi feudal, cuya unidad solamente se realizaba en la dirección monárquica, que precisamente por eso permaneció indispensable, aun cuando siempre resultó débil frente a la nobleza en sus coaliciones locales.

A estos Estados cuya población pasó inmediatamente de la vida tribal a la estatal, sin la transición por el gran reino feudal, podría calificárseles abiertamente de «Estados de privilegios», en oposición a los «Estados feudales». Contenían en sí las condiciones para el nacimiento de una constitución estamental, en virtud de este sistema de privilegios. Por lo demás, el carácter de estas constituciones es esencialmente distinto al de aquellas que se derivaron del feudalismo [51].

En el occidente feudal, que ha producido el tipo alemán-francés de constitución estamental, característico del continente, la constitución por estirpes no desempeña ya en general ningún papel, habiendo desaparecido aquí casi hasta sus últimos restos. La causa principal de ello está evidentemente en las largas correrías guerreras de las tribus germánicas que se establecieron sobre el suelo del Imperio romano con su antigua civilización. Pero a la completa eliminación de los restos de la constitución por estirpes ha contribuido vigorosamente la cooperación de la Iglesia con las potencias estatales monárquicas que se estaban

generalizando. Aquí no ha actuado la monarquía sola. En China pudo realizarse una amplia formación estatal monárquica, sin eliminar la constitución patriarcal por estirpes. Hay que admitir, pues, que en Occidente ha sido preferentemente la Iglesia cristiana la que impulsó la eliminación del resto de constitución por estirpes. La Iglesia tenía motivos muy poderosos para oponerse a tal constitución. En primer lugar, porque con el culto a los antepasados arraigaba en ella el resto del paganismo. En segundo lugar, se mantenía aferrada a la venganza de la sangre o aplicaba en su lugar el sistema de la composición por dinero, de una manera completamente irracional, que contradecía el espíritu del derecho canónico. En tercer lugar, poseía el control exclusivo del derecho de familia, que la Iglesia misma aspiraba a dominar, y conservaba sobre todo también la propiedad común de la estirpe, con exclusión de la libertad de testar, que para la Iglesia era del mayor interés, a causa de las donaciones a las fundaciones piadosas.

Los esfuerzos aunados de la Iglesia y del gran reino con ella aliado lograron eliminar la constitución por estirpes en todas partes del Occidente, lo cual significó una vigorosa ampliación de la posibilidad para la formación de estamentos representativos.

También es importante el que la Iglesia fomentó en Occidente la mezcla de razas, en un sentido completamente distinto que las religiones del Oriente, con sus frenos y ataduras rituales tabuistas. La Iglesia cristiana, concretamente la romana, excluyó más y más la magia de la regulación de las relaciones sociales, en favor de una configuración racional del derecho social. Max Weber ha indicado ya las consecuencias historicosociales de largo alcance que tuvo el principio de la comunión cristiana, tal como lo estableció el apóstol San Pablo, quien no vaciló en Antioquía en comer con no circuncidados, con lo que dio por terminada la separación ritual entre judíos y paganos y estableció la plena comunidad de vida entre cristianos de ambos orígenes [52]. La existencia de una comunidad cristiana se basaba en ella, y en los territorios que carecían de una tradición municipal antigua fue también de gran importancia para el nacimiento de una comunidad municipal no conocida en todo el Oriente.

También debe indicarse en este respecto la paulatina abolición de la esclavitud en el mundo cristiano. Esta se logró, en realidad, predominantemente por motivos económicos y guardó relación con la transición de la cultura mediterránea de economía monetaria a la cultura interior de economía natural de la Edad Media; pero este factor material estuvo muy esencialmente apoyado por los impulsos ideales derivados de la moral y del derecho de la Iglesia cristiana. Pero lo que más importaba no era la situación social más o menos oprimente a que estaba resignado el esclavo antiguo o el siervo medieval, sino ante todo la cuestión de si estos hombres eran o no valorados jurídicamente como personas. Porque de ello dependía la posibilidad de la representación, que es fundamental para el sistema estamental. Solamente pueden ser representadas las personas, no las cosas. El señor medieval podía ser considerado como el representante natural de sus siervos, pero el *possessor* romano no podía ser considerado como representante de sus esclavos. Y si la antigüedad, con toda su elevación, no produjo en absoluto el tipo de representación popular, en ello tuvo seguramente una parte importante la institución de la esclavitud. Porque solo por estar integrada una mayor parte de la población por hombres sin capacidad jurídica pudo formarse y mantenerse en los antiguos Estados-ciudades el sistema de la democracia directa, que abarcaba a la totalidad de los ciudadanos jurídicamente capaces, sin que llegara a sentirse la necesidad de la representación popular ni hubiera que hacerla valer por la fuerza. En los grandes centros urbanos de la República romana tardía y del Imperio había un proletariado masivo, pero no una burguesía basada en el trabajo libre. La economía de la esclavitud no solo arruinó al campesinado, sino que no dejó surgir una burguesía artesanal. La esclavitud tiene la culpa principal de la descomposición de la vida antigua, y el triunfo del cristianismo se basa en una parte no insignificante en que dio vida en las comunidades de creyentes a un nuevo espíritu social comunal, que incluso franqueó la oposición entre libres y esclavos, mostrándose, indispensable, en cuanto argamasa vigorosa y duradera, para la edificación de una nueva sociedad política.

La Iglesia cristiana, en cuanto comunidad de los creyentes, ha cooperado así a la creación de los presupuestos para el nacimiento del régimen estamental occidental. Pero, además, el

sacerdocio de la Iglesia cristiana (que se diferencia del sacerdocio de todas las demás religiones por su Constitución jerárquica surgida en el marco del Imperio romano y apoyada por un derecho racional) se convirtió en modelo de todos los estamentos privilegiados de Occidente. Debido a su carácter sagrado y por ser portador de los restos de la educación y la cultura antiguas, el clero adquirió una posición altamente privilegiada frente a las potencias estatales bárbaras que sucedieron al Imperio romano. En la medida en que esta posición era de naturaleza puramente personal y estaba afecta al cargo clerical en cuanto tal, no podía servir indudablemente como modelo para los estamentos seculares. Pero el clero tenía o adquirió también propiedades territoriales, por lo cual, en la esfera de su señorío territorial, obtuvo la conocida inmunidad, que, enlazando con la posición excepcional de los dominios imperiales en el Imperio romano, le proporcionó la libertad respecto de las ingerencias de la autoridad estatal y además de ella también le proporcionó pronto una jurisdicción propia y, por tanto, una cesión de derechos de soberanía estatal, que constituyeron el núcleo de toda la privilegiación de los estamentos en Occidente. Esta inmunidad fue también pretendida y alcanzada por los grandes seculares, siguiendo el modelo de la Iglesia. Constituye la base de todo el régimen de privilegios que caracteriza en todas partes al Estado estamental. Allí donde existe el régimen feudal, se asocia con este, pero también sin un régimen propiamente feudal produce las condiciones para el nacimiento de estamentos privilegiados y de una constitución estamental, como, por ejemplo, en el norte escandinavo, en Polonia, en Hungría. En Suecia [53], la nobleza se apoya en la exención de impuestos y otras cargas e ingerencias estatales para aquellos terratenientes que prestan servicio a caballo (*frälse* es igual que inmunidad); en Polonia [54] y en Hungría [55], el régimen eclesiástico de inmunidad actúa como modelo para el régimen de privilegios de la nobleza, tanto respecto a la posición y la autonomía de los señores locales cuanto a la limitación de las prestaciones al rey. La posición de la nobleza descansa aquí por completo en privilegios, no en el derecho feudal. Solo más tarde, bajo la llamada constitución de *Banderiat* y *Avitizität* de los reyes Anjou, fue asimilado en cierto modo al régimen feudal [56].

En Rusia [57], que produjo un feudalismo peculiar de un carácter más bien ministerial, es precisamente la falta de tales privilegios, que da el matiz característico a la nobleza (tanto a la alta nobleza de los boyardos como a la baja de los simples servidores), lo que la diferencia de la nobleza occidental. A ello también se añade el que aquí la Iglesia no está tan fuertemente dotada de privilegios de inmunidad como en el Occidente y el que tales privilegios le fueron mermados o retirados desde que se transformó, en el siglo XVI, en una Iglesia estatal nacional bajo el poder protector del zar moscovita. Desde entonces, los privilegios del clero ruso fueron más bien de naturaleza estrictamente personal. El poder estatal, desde la llegada de los zares moscovitas, fue desde un principio demasiado fuerte para desprenderse de derechos de soberanía. El intento del patriarca Nikon de implantar en Rusia algo así como un papado oriental fracasó lastimosamente en 1666. Cuando se introdujo la servidumbre de los campesinos en el siglo XVII, bajo la autoridad patrimonial de los señores territoriales, esto aconteció de una manera que no significó una liberación de la nobleza respecto de las ingerencias estatales sobre sus bienes, sino precisamente al contrario, esto es, significó una reglamentación policial de su relación con sus subordinados, una fundamentación complementaria y una más amplia configuración de su obligación de servicio, sobre la cual descansaba por completo toda su posición. Miljukow subraya con vigor que la nobleza rusa en la época de los sobores de Zemsky, es decir, en los siglos XVI y XVII, no era en absoluto un estamento privilegiado; que solo lo fue en el siglo XVIII, bajo Catalina II, cuando la representación estamental hacía mucho tiempo que había desaparecido. Ahí radican en Rusia las debilidades de la constitución estamental de los siglos XVI y XVII.

Lo que significó en Occidente la inmunidad para la constitución estamental y la autonomía, es ya conocido. Ayudó a la ciudad, en cuanto territorio jurídico y administrativo especial, a salir de la mancomunidad de los súbditos. Pero junto a esto forma también parte de la ciudad el concepto de municipio, de la alianza corporativa de los vecinos libres y con igualdad de *status*. Semejante mancomunidad ciudadana tuvo su origen, como tipo ideal, en una *conjuratio*, en un acuerdo jurado.

Es una confederación jurada para la defensa y el ataque. En la Edad Media, como es sabido, este origen no se muestra en todas partes, y el acto de la *conjuratio* no se ha repetido evidentemente con suficiente frecuencia en las fundaciones de ciudades más modernas; donde una vez ha existido el tipo de municipio urbano, podía, aun sin tal origen, ser transmitido o simplemente recibido, con su espíritu y su esencia; pero no obstante sigue sirviendo de base para la construcción tipicoideal ese acontecimiento del acuerdo jurado. Ciudades, en este sentido, solamente las conoce el occidente cristiano; lo que lleva el nombre de ciudad fuera del mismo, en los grandes nudos de comunicaciones o también en las sedes principescas, no es propiamente una ciudad en el sentido occidental, no es una sede de un estamento urbano privilegiado, y por ello tampoco es apropiada para servir como elemento de una constitución estamental. Incluso en el occidente cristiano, el municipio urbano, en este sentido jurídico, solo es propiamente autóctono en el territorio de población románico-germánica. A Polonia y Hungría fue transmitido por la colonización alemana, permaneciendo siempre allí como un miembro débil y no totalmente válido de la representación estamental. En Rusia no hubo, durante los siglos XVI y XVII, ciudades en el sentido occidental. También es esta una de las razones de la debilidad de la constitución estamental en Rusia.

En el carácter de los estamentos, como grupos políticamente privilegiados, radica también la significación que posee la ordenación en uniones en la constitución estamental. No es que constituya por sí sola la base de tal constitución —la cual está más bien dada ya por la asociación estatal—, pero es cuando menos una parte integrante indispensable de una constitución estamental auténtica y vigorosa. La ordenación en uniones ha sido muchas veces la palanca para la adquisición de privilegios. Por otra parte, la igualdad de los privilegios estimula, a su vez, la unidad del estamento y su solidaridad corporativa. La coalición de los estamentos entre sí sirve para mantener los privilegios de cada estamento singular y crea aquella solidaridad en la defensa de las libertades del país que se destaca en las épocas de conflicto. Por eso yo querría dar al factor de la ordenación de uniones un valor para la constitución estamental mucho mayor del que le ha atribuido von Below, quien indudablemente solo tiene

a la vista los estamentos territoriales alemanes. Sin duda tiene razón en que el vínculo estatal constituye la base propiamente principal de la constitución estamental; pero el régimen de uniones tiene también, junto a este, una importancia fundamental. En Rusia falta notoriamente el régimen de uniones y esto guarda evidentemente relación con la falta de privilegios propiamente dichos. Ni los estamentos en su conjunto poseen un sentimiento de solidaridad, como muestran, por ejemplo, los resúmenes de las actas de los sobores de 1642, especialmente profusas, que da a conocer Kowalewski[58], ni los estamentos singulares se sienten tampoco solidarios entre sí. El clero de la Iglesia rusa carece de la imponente solidaridad y disciplina que muestra el clero célibe de la Iglesia católica romana. El alto clero, que salía del monacato, contrastaba muy fuertemente con los popes casados y en su mayoría muy incultos, que formaban una especie de casta hereditaria y solo gozaban de un aprecio exiguo. Pero incluso los obispos y abades, la mayoría de los cuales alcanzaban su posición por el favor de los zares, apenas entran en consideración como factor de la representación del país o del pueblo. En realidad, eran admitidos a veces, como en 1642, en las grandes asambleas territoriales, pero no pertenecían propiamente al *Magnum Consilium* de la *duma* de los boyardos, y como conjunto no tenían la ambición de desempeñar un papel político, aun cuando algunos aislados de ellos hayan ejercido ocasionalmente una influencia significativa. En 1642 subrayaron expresamente que estaban dispuestos a prestar un apoyo leal a la política del zar, pero que en general querían limitarse, como antes, a sus funciones espirituales. El estamento de los boyardos, después de la celosa lucha de sus miembros por lograr la ordenación por rangos de las familias, basada exclusivamente en las relaciones de servicio del presente y del pasado, tal como la aparecida en los siglos XVI y XVII en el llamado *mestnitschestwo*, quedó desprovisto de todo sentimiento de solidaridad; su actitud es la de un grupo de servidores independientes, no la de un arrogante estamento privilegiado. Si la constitución estamental hubiera sido únicamente una organización estatal coercitiva, como opina von Below, Rusia hubiera representado el tipo ideal. Pero en realidad solamente muestra una modalidad imperfecta de constitución estamental, y esto es muy aleccionador especial-

mente porque muestra en qué consisten las fuerzas propulsoras propiamente vivas del estamentado. Naturalmente, el régimen de uniones por sí solo, sin la base del vínculo estatal, no crea todavía la constitución estamental, pero en el marco del vínculo estatal está más o menos claramente estampada una condición completamente esencial para la formación de estamentos vigorosos, capaces de actuar políticamente.

IV

Como ya se ha indicado en otro lugar [59], la Constitución feudal no es un estadio general de transición en el desarrollo social y político del género humano. El sistema de la constitución estamental tampoco puede ser considerado como una continuación general y necesaria del sistema de la constitución feudal. Como hemos visto, en Oriente hay sistemas de constitución feudal que, por su naturaleza, no pueden evolucionar a constitución estamental. Y de otra parte, en Occidente encontramos constituciones estamentales que no se han derivado de constituciones propiamente feudales. Esto no excluye el que en los demás Estados occidentales se encuentren las constituciones feudal y estamental íntimamente interconectadas, de tal manera que la última puede ser considerada justamente como una continuación o fase final de la primera. Pero no obstante se pone de manifiesto que junto al feudalismo han influido todavía otras condiciones para el nacimiento de las constituciones estamentales. En diversas ocasiones se ha aludido a la significación que se atribuye, en este respecto, a la eficacia histórica de la constitución de la Iglesia. Ahora bien, con esta se encuentra relacionado, al menos parcial e indirectamente, el fenómeno que tenemos que examinar ahora; esto es, el progreso característico de la época histórica moderna de la intensificación y la racionalización de la actividad estatal y el fortalecimiento del vínculo estatal que se realiza al mismo tiempo que aquellas. Allí donde el feudalismo impera sin restricciones, como en el antiguo Imperio alemán, se llega fácilmente a disolución más o menos completa del vínculo estatal, todavía no firme por lo general; en cambio, solo encontramos constituciones estamentales duraderas y capaces de evolucionar allí donde se ha conservado o se ha restablecido una cierta medida de vigor en el vínculo estatal y donde se desenvuelve dentro de este marco una vida política más intensa y dirigida por un cálculo más racional.

La singularidad de la constitución estamental de Occidente radica fundamentalmente en el hecho de que es un fenómeno concomitante de la forma peculiar de configuración de los Estados que solo encontramos en la historia occidental. Mientras fuera del Occidente cristiano la configuración de los Estados se inclina generalmente a la monarquía universal, como consecuencia de la conexión entre el poder temporal y el espiritual, favoreciendo en el fondo al absolutismo, en Occidente la constitución y la política peculiares de la Iglesia, en oposición a las del Estado, constituyen la causa más profunda de que aquí no se haya llegado a la formación de una monarquía universal semejante, sino que la configuración de los Estados sigue la dirección de una diversidad de esferas estatales coordinadas, que se reconocen entre sí como independientes, es decir, sigue la dirección de lo que más tarde, desde el siglo XVI o el XVII, se llamó el sistema europeo de Estados. Este estadio ulterior de la configuración occidental de los Estados va precedido por un estadio anterior, cuyos contornos se diseñan ya desde el siglo XII, el cual muestra todavía en parte un cuño de pequeños Estados territoriales de estructura laxa frente al gran Estado nacional posterior, pero que en todo caso puede ser considerado también como un sistema de Estados en formación, para el que la Iglesia romana representa el marco unificador. La comunidad medieval de fe y de iglesia se transforma por lo general más tarde en la sociedad de Estados fundada en pactos y en el derecho natural; el derecho internacional es tan solo la versión secularizada de la comunidad cultural religiosa medieval, que estaba basada en el *jus divinum*.

Las fuerzas propulsoras que produjeron esta peculiar forma de vida política son, de una parte, la rivalidad permanente de las formaciones estatales entre sí, la incesante competencia por una más alta cuota de poder y, de otra parte, la necesidad moral de los Estados en pugna de pactar siempre de nuevo y de encontrar un *modus vivendi* recíproco, para no hacer saltar el marco de la comunidad cultural eclesiástico-religiosa y más tar-

de el de la sociedad de Estados civilizados construida sobre cimientos juridicointernacionales. Ahora bien, sobre esta estructura político-psicológica que domina todo descansa también la disposición general al nacimiento de constituciones estamentales. En las luchas permanentes, que no son luchas por la aniquilación, sino que solo se libraban por la ampliación del poder y por obtener toda clase de ventajas, los titulares del poder dependían invariablemente de la buena voluntad de los estratos de la población capaces de prestaciones militares y financieras; y esta buena voluntad tiene, naturalmente, que ser recompensada o incluso comparada atendiendo previsoramente a sus intereses económico-sociales, pero también mediante concesiones y libertades de naturaleza política, tal como aparecen en los privilegios estamentales y que constituyen la base de la constitución estamental. Los elementos poderosos de la población que ayudan a construir el Estado obtienen también una participación en su gobierno. Esto es una simple consecuencia de esta especie de configuración estatal y de esta especie de política. Así se formaron las constituciones estamentales de Inglaterra y Francia, muy especialmente durante la larga guerra por la delimitación recíproca de sus esferas de poder en los siglos XIV y XV; de un modo similar en los Estados nórdicos en las luchas que se libraron al disolverse la Unión Calmárica, en los siglos XV y XVI; en Polonia, en su lucha contra la Orden teutónica y con Rusia; en Hungría en su lucha con los vecinos sureslavos; y en los territorios alemanes, en las luchas internas del Imperio durante el siglo XV, en las que se fijaron por primera vez sus fronteras en su conjunto. Es característico que las luchas de Hungría con los turcos y las de los Estados españoles con los moros no son igualmente ricas en concesiones de privilegios estamentales: fueron igualmente luchas contra infieles, a las que obligaban el deber de cristianos y la autoconservación. Por lo demás, era muy posible que un país que no acogía bien a su gobernante se pusiera simplemente bajo las órdenes de otro señor, como tal vez los estamentos prusianos de la Orden teutónica se pasaron a Polonia o los sicilianos de la casa de Anjou a Aragón. El derecho de resistencia, que en todas partes pretendían para sí más o menos explícitamente los estamentos, encierra la posibilidad de «colocarse bajo otro señor» en determinadas circunstancias.

Una excepción significativa la constituye la situación de Italia en la época del Renacimiento, a la que se ha considerado como la forma previa del sistema europeo posterior de Estados. De las luchas permanentes de los Estados singulares entre sí no resultó aquí ninguna constitución estamental dentro de los Estados combatientes. Pero la explicación de ello está a la mano: aquí se trataba en casi todos los casos de Estados-ciudades o bien de Estados con estructura enteramente municipal. Y la estructura municipal, como hemos visto, excluye en todas partes la constitución estamental.

Aun podría añadirse aquí otra excepción importante, pero es también únicamente aparente. Se refiere a la época posterior del sistema europeo de Estados, donde, como fenómeno concomitante de las luchas en las que se realizó la transición del anterior conglomerado de pequeñas formaciones estatales a los grandes Estados centralizados, vemos muchas veces aparecer precisamente el absolutismo, el cual refrena a las constituciones estamentales. Sin embargo, se trata tan solo de una situación transitoria originada por el hecho de que las constituciones estamentales se convirtieron muchas veces en obstáculo para una formación estatal mayor. Pero tan pronto se realiza esta gran formación estatal, exigida por la necesidad política, vemos resucitar de nuevo, en estos grandes Estados centralizados, el principio representativo, simultáneamente con el despertar de una conciencia política nacional, en la nueva forma de la constitución «constitucionalista». Sin embargo, no podemos detenernos más aquí, porque este es un acontecimiento intrincado que constituye por sí solo un tema.

Aquí nos interesa principalmente la época más temprana, en la que los Estados nacionales en formación están todavía revueltos unos con otros en pequeñas formaciones estatales, dentro del marco unificador de la comunidad eclesiástica. Y todavía hay que aludir especialmente al hecho de que en las luchas de rivalidad que aquí libran, la Iglesia romana misma, en parte por su política consciente y en parte por su mera existencia y por los conflictos en los que entra por causa de sus aspiraciones burocráticas, favoreció visiblemente a cada paso a aquel proceso de configuración estatal y al proceso conexo de formación de las constituciones estamentales.

Aun cuando la teoría canónica ha mantenido siempre la idea de un imperio universal, la curia ha contribuido mucho a no dejar surgir ninguna dominación realmente universal del emperador. Esto se ve en sus afortunados esfuerzos por substraer del poder protector imperial a reinos como Polonia y Hungría y colocarlos bajo el poder protector papal, y más tarde, especialmente en la época de Inocencio III, en su política planificada dirigida a poner directamente bajo la dependencia feudal de la sede papal al mayor número posible de reinos de la cristiandad, como el normando del sur de Italia, Aragón y Portugal, e Inglaterra bajo el rey Juan. Que la curia también favoreció e incluso fomentó precisamente la implantación de constituciones estamentales, lo vemos por su actitud en Hungría, de 1222 a 1232 y después en el siglo XIV, así como por su política en Nápoles bajo Carlos I y Carlos II. En Hungría se trata del conflicto que condujo a la promulgación de la Bula de Oro por el rey Andreas II. El rey, con su excesivamente abundante cesión de bienes de la corona a la gran nobleza, estaba en vías de hacer de esta la dueña real del imperio, pero frente a ella elevó a la nobleza pequeña y media de los *servientes*. La curia se opuso igualmente a la excesivamente poderosa alta nobleza y contribuyó a que el rey promulgara en 1222 la magna carta de Hungría, la llamada Bula de Oro, que favorecía especialmente a la pequeña nobleza. Desde luego, la maquinaria del derecho de resistencia que se estableció en ella no resultó, a la larga, grata para la curia. Trató de modificarla en la renovación de la ley en el año 1232, en el sentido de que, en caso de romper sus promesas, el rey debería ser enjuiciado por la autoridad espiritual y obligado a cumplirlas por ella. Cuando los dos primeros Anjou (Carlos Roberto y Luis el Grande) trataron en el siglo XIV de gobernar en Hungría sin participación estamental, fueron ante todo los obispos quienes se quejaron de la curia de Roma, para inducirla a intervenir con el fin de lograr el restablecimiento de las instituciones estamentales. En el reino de Nápoles, la curia insistió cerca de Carlos de Anjou con el propósito de que mantuvieran los Parlamentos. Las asambleas de notables que el emperador Federico II había convocado ocasionalmente no podían ser todavía estimadas propiamente como Parlamentos. Carlos de Anjou trató, sin embargo, de manejarse sin tales asambleas y mantuvo también una actitud negativa frente a las instigaciones del papa. Pero bajo su sucesor, después de haber pasado Sicilia a Aragón en 1282 y 1283, se realizó bajo la constante exhortación de la curia el viraje que fundó también en Nápoles una constitución estamental [60].

Pero, sobre todo, la curia estaba más o menos mezclada en todas las grandes luchas de rivalidad de unos Estados con otros, y podemos demostrar su participación en casi todas las grandes crisis que condujeron a la formación de constituciones estamentales. En el Imperio alemán, la lucha de las investiduras dio pretexto para un fortalecimiento de la oposición de los príncipes contra el emperador, la cual tiene que ser considerada como el fundamento de la libertad principesco-estamental. Los conocidos privilegios de Federico II para los príncipes espirituales y seculares, de 1220 y 1231, tienen igualmente como trasfondo la oposición entre el emperador y el papa, y al último se adhiere aquella instrucción del Imperio que, aun cuando no tuvo consecuencias jurídicas inmediatas, puede considerarse no obstante como el presagio de las venideras constituciones estamentales territoriales. En la lucha con la curia realizaron los príncipes electores en 1338 aquella unión demostrativa, que señala una etapa importante en el camino hacia el establecimiento formal de los estamentos imperiales. Para un acto demostrativo similar había reunido en Francia Felipe IV en 1302, con ocasión de su conflicto con Bonifacio VIII, los Estados Generales en su reino en la iglesia de Notre Dame, lo cual marcó igualmente una época en la historia de la constitución estamental de Francia. Y en Inglaterra, la *Magna Charta* de 1215 se derivó de la situación política que había surgido como consecuencia del sometimiento del excomulgado rey Juan a la soberanía feudal del papa en el año 1213 y de la victoria posterior de la causa papal en la batalla de Bouvines (1214). Frente al peligro de esta doble presión por parte del rey y del papa, que se dejó sentir ante todo y más perceptiblemente en la explotación común de la Iglesia inglesa por ambas potencias con exclusión de las pretensiones propiamente eclesiásticas de los magnates espirituales y seculares, se unieron los prelados y los barones bajo la jefatura de aquel arzobispo Stephan Langton de Canterbury por cuyo nombramiento habían disputado antes el papa y el rey, y obtuvieron

por la fuerza la célebre Carta de Franquicia, a cuya cabeza figura el asegurar elecciones canónicas libres en Inglaterra. Así, pues, no solo la política en cuestión, sino toda la constitución jerárquica de la Iglesia romana, favorecieron de la manera más manifiesta el nacimiento de las constituciones estamentales de Occidente. Pero donde faltaba esta Iglesia, como en la mayoría de las partes de Oriente, o donde era políticamente débil, como en Rusia, también faltaron igualmente esos poderosos impulsos.

Sin contemplamos ahora esta conexión entre la formación de los Estados y la constitución estamental, desde el punto de vista de la vida estatal interna, percibiremos la diferencia fundamental entre la anterior actividad estatal más extensiva, que era propia del Imperio carolingio y tal vez de toda la alta Edad Media, y la actividad estatal más reciente e intensiva que se observa primero en los pequeños Estados territoriales no solo en Alemania, sino especialmente también en Francia —Normandía merece aquí una mención especial— o en los Estados nacionales más pequeños próximos a ella, como Inglaterra en su antigua configuración. La actividad estatal extensiva, que descansa en una desproporción entre la magnitud del Estado y los medios culturales disponibles, se inclina hacia la cosificación de la dominación y, con ella, hacia el feudalismo, que trae consigo tendencias disolventes. La actividad estatal intensiva supera, sin embargo, esta especie de feudalismo, mediante instituciones objetivo-racionales, que ante todo vigorizan el factor dominador en la vida estatal, y conducen a un absolutismo feudal formal, en parte mediante la preservación de las formas feudales, pero provocando con ello más adelante una reacción de los elementos corporativos y estimulando así las formaciones constitucionales estamentales.

En un principio, el soberano consulta de cuando en cuando con el *Magnum Consilium* de sus prelados y barones. Pero después crea órganos duraderos de su voluntad soberana en los tres departamentos centrales típicos: consejo, justicia y hacienda. Así surge el *consilium continuum*, al que se opone el Parlamento de los prelados y barones como una corporación separada. Por debajo de la Administración central se organiza una Administración local correspondiente. Se pone en marcha una actividad más intensiva y más racional en la legislación, la gestión financiera de la administración general de los países. Hay que subrayar fuertemente la vigorosa influencia de la Iglesia sobre la configuración y el funcionamiento de toda esta organización. El padre de la jurisprudencia inglesa, Bracton, fue un clérigo; igualmente, el autor del *Dialogus de Scaccario;* la Administración de la Tesorería en Francia fue llevada y organizada primeramente por los templarios. También la transformación de la Administración local de feudal en una organización a base de cargos, pudo utilizar el modelo del *officium* eclesiástico. La importante institución de los comisarios fue perfeccionada en la práctica canónica, según el modelo clerical-secular de los *missi* carolingios. A los canonistas han seguido los legistas; el derecho romano tiene muy vigorosa participación en la racionalización de la actividad estatal. Todas estas influencias solamente fueron posibles en Occidente y se basan en definitiva en la síntesis cultural del elemento románico y el germánico, en la que la Iglesia actuó de mediadora. En el mundo extracristiano faltaron por completo estos impulsos; en Rusia, se debilitaron mucho, por lo menos, en virtud del espíritu bizantino del cesaropapismo, que se estableció finalmente en el siglo XVII después de muchas oscilaciones.

Ahora bien, esta creciente intensificación de la actividad estatal y el fortalecimiento que lleva consigo del factor dominador, institucional, en la vida del estado ha conducido, en todos los países donde se habían conservado vivas las antiguas ideas jurídicas originarias y donde existían comienzos de grupos privilegiados, a una reacción más o menos manifiesta del espíritu corporativo contra la vigorización unilateral de las instituciones de dominación, y a través de esto se llegó a la configuración de constituciones estamentales regulares. En particular, este acontecimiento se ha realizado de maneras muy diversas. En Inglaterra, donde el absolutismo feudal logró preservar a los condados de la descomposición feudal, conservándolos como corporaciones de deberes y cargas al servicio del poder estatal y atrayendo a los elementos poderosos y privilegiados de los mismos a colaborar en los crecientes cometidos de una Administración local más intensiva, se llegó así en la esfera de esta Administración local a una fecunda síntesis del principio dominador con el principio corporativo; y el desarrollo del sistema parlamentario aparece aquí como la concentración progresiva

de estas maquinarias administrativas locales. Allí donde bajo reyes electivos impotentes y a menudo extranjeros, como en Polonia y Hungría, la nobleza más o menos altamente privilegiada había sometido a su influencia estamental a las antiguas coaliciones territoriales, como los voivodados y los condados, tal situación se tomó como base para edificar sobre ella el sistema estamental, como una especie de república noble con una cabeza monárquica. Allí donde, como en Francia y Alemania, la Administración local se reestructuró después de la disolución de las antiguas alianzas de los condados y las comarcas, con arreglo a un espíritu patrimonial, y prevaleció la autoridad del magistrado principesco, allí salió a la luz con la mayor claridad la reacción corporativa de la nobleza en la configuración de la constitución estamental. Del primitivo derecho de resistencia y sus toscas reglas represivas se desarrollaron en todas partes métodos preventivos más sutiles consistentes en una cooperación estamental en la legislación, en una aprobación de los impuestos y una administración de los mismos por los estamentos y sus órganos, en un sistema de quejas y peticiones contra el abuso por parte de los departamentos principescos. Así surge el sistema representativo estamental en sus diferentes tipos. Es la forma previa del moderno sistema constitucional, que después ha conquistado paulatinamente a todo el mundo civilizado y hoy culmina en el parlamentarismo, que parece haber entrado en una crisis grave en virtud de los fuertes cambios en la estructura política y social que se han producido en el mundo a consecuencia de la gran guerra. Pero aun cuando la constitución representativa está hoy extendida sobre todo el mundo, en parte bajo las nuevas formas del sovietismo y del fascismo, no es, sin embargo, un invento humano general, pues como fenómeno autóctono solamente se ha desarrollado en el occidente cristiano, y en realidad con la misma forma previa de una constitución estamental. Pero este desarrollo depende de las condiciones tan estrechamente relacionadas con las de toda la trayectoria de la historia universal y así no se debe hablar de una ley sociológica general, sino de un desarrollo histórico singular, que desde luego abarca a todo el Occidente, cuyo resultado ha sido transmitido después también a otros países.

Notas

1 Fr. Tezner, *Technik und Geist des ständisch-monarchischen Staatsrechts* (*Schmollers Staats- und sozialwiss. Forschungen*, vol. 19, Cuaderno 3), 1901.

2 Hoetzsch, «Adel und Lehnswesen in Russland und Polen», etc., en *Hist. Ztschr.* 108, pp. 541 ss. (reimpreso en «Osteuropa und deutscher Osten, kleine Schriften zu ihrer Geschichte», por O. Hoetzsch, 1934, páginas 50 ss.).

3 «Soziologische und geschichtliche Staatsauffassung», en *Zs. f. d. gesamte Staatswissenschaft*, vol. 86, Cuaderno 1.

4 «Esencia y difusión del Feudalismo.»

5 *Ungarische Verfassungsgeschichte*, 1910, p. 23. De una manera similar a las ideas fundamentales de la Bula de Oro de 1222, también pudo ser influida por el modelo aragonés la tradición húngara del «Pacto originario del 890», cuya notable semejanza con el legendario «Fuero de Sobrarbe» fue puesto ya de manifiesto por Fritz Kern (*Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter*, 1915, p. 370).

6 «Staat und Gesellschaft im mittelalterlichen Serbien», en *Denkschriften der Wiener Akademie, phil.-hist. Klasse*, vols. 55 y 56.

7 *Russian Political Institutions*, Chicago 1902, pp. 55 ss. Cf. ahora también Karl Stählin, *Gesch. Russlands*, I, pp. 379 ss., 1923.

8 «Reichseinteilung und kirchliche Hierarchie des Orients bis zum Ausgang des 4 Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Rechts- und Verfassungsgeschichte der Kirche», Münster i. W., 1901, en *Kirchengeschichtl. Studien*, vol V, Cuaderno 4.

9 Marquardt, *Röm. Staatsverwaltung*, I, pp. 503 ss.

10 Tertuliano, *de ieiun.* 13: *Aguntur per Graecias illa certis in locis concilia ex universis ecclesiis, per quae et altiora quaeque in commune tractantur et ipsa repraesentatio totius nominis Christiani magna veneratione celebratur.*

11 *Concordantia catholica*, lib. III.

12 *Der deutsche Staat des Mittelalters*, pp. 243 ss.

13 «Esencia y difusión del Feudalismo», incluido en este volumen.

14 Cf. mi estudio «Tipología de las Constituciones Estamentales», incluido en este volumen.

15 *Esprit des lois*, libro 11, cap. 6.

16 Erwin Hölzle, «Die Idee einer altgermanischen Freiheit vom Montesquieu», en *Hist. Zs.*, 1925, Beiheft 5.

[17] Pág. 1.
[18] *Reallexikon der indogermanischen Altertumskunde,* Estrasburgo, 1901.
[19] J. Spieth, *Die Ewestämme* (1906), pp. 102 ss. (citado por Wundt, *Völkerpsychologie,* vol. VIII, p. 298). Cf. también Richard Thurnwald, «Social Systems of Africa», en *Africa,* revista del Instituto Internacional de Lenguas y Culturas africanas, vol. II, pp. 204 s. (en Tribus Tuareg).
[20] En la Colección de Obras de Teubner «Die Kultur der Gegenwart». Sección «Allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte», pp. 3 ss.
[21] «Gottesgnadentum und Widerstandsrecht», en *Mittelalterliche Studien,* I, p. 1 (1913).
[22] *Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes,* 1906.
[23] Cap. I, 34, *Conc. Vernense,* cap. 4.
[24] Rechtsgeschichte, II^1, 231=II^2, 178.
[25] *Teoría de las Cortes o grandes Juntas nacionales de los Reinos de León y Castilla,* 3 vols. Madrid 1813. En la Colección de Eduardo Hinojosa *Documentos para la historia de las instituciones de León y de Castilla* (siglos x-xiv), Madrid 1919, no se encuentra por desgracia nada sobre estas cosas. Tampoco en la Historia Constitucional española de Ernst Mayer que, lamentablemente, solo puede ser utilizada en la traducción española. Sobre Aragón, donde la relación era la misma, véase: De la Fuente, *Estudios críticos sobre la historia y el derecho de Aragón,* 3 vols., Madrid 1884-86, vol. III, pp. 42 s. y 63; también Tourtoulon, *Jaime I le Conquérant, roi d'Aragon,* Montpellier 1867, vol. II, p. 175.
[26] Liebermann, *Die Gesetze der Angelsachsen* (véase en su índice de materias, «Bischöfe»).
[27] Hatschek, *Englische Verfassungsgeschichte,* pp. 308 ss. Cf. también Pollard, *The Evolution of Parliament,* 2.ª ed., Londres 1926.
[28] Prothero (contra Riess) en *English Historical Review,* 5, pp. 148 ss.
[29] Hatschek, *loc. cit.,* pp. 192 y 314 ss.
[30] Stubbs, *Select Charters,* pp. 512 s.
[31] *Loc. cit.,* p. 315.
[32] Páginas 209 ss.
[33] *Territorium und Stadt,* 1900, pp. 163 ss. (2.ª ed., 1923, pp. 53 ss.)
[34] II, 1. Cf. Rehm, *Gesch. der Staatswissenschaft,* p. 179.
[35] *Conc. cath.,* 1, III, c. 18, I, 48-122, sobre los éforos.
[36] Cf. especialmente *Althusius,* pp. 29 ss.
[37] Akos von Timon, *Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte,* trad. alemana, Berlín 1909.
[38] Prothero, *Select Statutes and other Constitutional Documents Illustrative of the Reigns of Elizabeth and James I,* p. 178 (de Thomas Smith, *Commonwealth of England).* Cf. también *Introduction* CXXIV.
[39] Pischel y Lüders, Artículo «Kasten», en el *Handwörterbuch der Staatswissenschaften,* 3.ª ed., V, pp. 798 ss.
[40] M. Stieda, en el *Handwörterbuch der Staaswissenschaften,* 3.ª ed., II, pp. 196 ss.

[41] «Wirtschft und Gesellschaft», en *Grundriss der Sozialökonomie,* III^2, pp. 543 s.
[42] Si quisiera concebirse el *jus militare* polaco como derecho feudal, sería un derecho feudal sin vasallaje y sin *beneficium.* Era más bien una relación de servicio de carácter ministerial y en cuanto tal también de corta duración, ya que pronto (desde el siglo xiii/xiv) quedó absorbido por completo en el derecho de privilegios.
[43] Kutrzeba, *Grundriss der polnischen Verfassungsgeschichte,* trad. alemana, 1912, p. 31.
[44] K. Asakawa, *The Documents of Iriki Illustrative of the Development of the Feudal Institution of Japan,* New Haven, Yale University Press, 1929, especialmente pp. 37-39.
[45] *Loc. cit.,* Indice «han».
[46] *Japans Volkswirtschft und Staathaushalt,* Leipzig 1891.
[47] *Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in Japan,* Stuttgart 1900.
[48] P. A. von Tischendorf, *Über das System der Lehen in den moslemischen Staaten, besonders im osmanischen Staate.* Leipzig 1871. Cf. también C. H. Becker, *Islamstudien,* I, especialmente el n.º 9: «Steuerpacht und Lehnwesen», pp. 234 ss.
[49] *Loc. cit.,* pp. 528 ss.
[50] En favor de ello habla la significación del blasón, del grito de combate, la presencia de la *banderye rodowe.* Kutrzeba, *loc. cit.,* pp. 31 ss. y 144.
[51] Cf. el estudio sobre la «Tipología de las Constituciones estamentales».
[52] *Loc. cit.,* pp. 528 ss.
[53] Emil Hildebrand, *Svenska Statsförfattningens historiska utveckling.* Estocolmo 1896, pp. 162 ss.
[54] Kutrzeba, *loc. cit.,* pp. 26 ss.
[55] Von Timon, *loc. cit.,* pp. 154, 227 ss.
[56] Marczali, *loc. cit.,* pp. 35 s.
[57] Miljukow, *Skizzen russischer Kulturgeschichte,* trad. alemana, Leipzig 1898-1901, 2 vols.
[58] *Loc. cit.,* pp. 65 ss.
[59] Véanse mis trabajos sobre el feudalismo.
[60] León Cadier, *Essai sur l'administration du royaume de Sicile sous Charles I et Charles II d'Anjou.* París 1891. Habría que indicar todavía que en Aragón el gran Privilegio General del 3 octubre 1283 (Zaragoza), que estableció firmemente las libertades estamentales, fue una consecuencia de la Unión de los estamentos contra el rey Pedro III, que había emprendido la adquisición de Sicilia sin el consejo de los estamentos y había entrado por ello en conflicto con el papa, quien había decretado un interdicto sobre Aragón (L. Klüpfel, *Verwaltungsgeschichte des Kgr. Aragon z. E. d. 13 Jahrhunderts,* Stuttgart 1915, pp. 192 ss.).

CAPITULO 5

El comisario y su significación en la historia general de la Administración

Estudio comparativo (1910)

La institución del comisario, en cuanto órgano extraordinario del poder estatal, en contraposición a los funcionarios y las autoridades *(Behörden)* ordinarias, no ha sido objeto de una elaboración minuciosa en la teoría del derecho administrativo moderno, aun cuando en la práctica ha desempeñado un papel importante, indudablemente muy polifacético y difícil de comprender teóricamente. Su significación es mucho mayor para la historia de la Administración de los siglos XV-XVIII, donde ocupa precisamente el centro de las grandes reformas monárquicas que ha creado el Estado moderno. El presente estudio se propone investigar los muy diversos aspectos en los que aparece en las distintas épocas y los distintos países, en la medida en que lo permita una exploración apremiante, ciertamente no terminada todavía y en el fondo desproporcionada, destinada a encaminar hacia este tema de la historia comparada de la Administración, apenas tratado aún en su totalidad, la atención de los colegas que, con su observación más aguda, serán seguramente capaces de explicarlo mucho más a fondo.

I

Es de todos conocido el hecho de que la organización administrativa prusiana del siglo XVIII tiene su germen característico propiamente dicho en las autoridades comisariales, que en lo

fundamental son una evolución de la institución de los comisarios de guerra. El comisario de guerra aparece al mismo tiempo que se inician los nuevos ejércitos de mercenarios, como comisionado del monarca, para cuidar de sus intereses de múltiples maneras. En Brandenburgo, como en Alemania en general, lo encontramos por primera vez en el siglo XVII [1], como sucesor de los antiguos *Musterherren* (revistadores generales), para el control de los capitanes, coroneles y generales que, según el sistema de la *condotta*, estaban a la cabeza de las tropas reclutadas para el soberano, mitad como oficiales de guerra, mitad como especuladores financieros. Según la jerarquía militar y la estructuración de los cuerpos de tropa, los comisarios de guerra aparecen con distinto rango y con facultades graduadas, como comisarios generales, comisarios coroneles y simples comisarios de guerra. Al pasar revista tenían que ver que el general, el coronel, el capitán cumplía sus capitulaciones, que las tropas estaban completas y en buen estado y que la soldada les era pagada puntualmente; en particular, el comisario general de guerra, situado a la cabeza de la administración del ejército y al lado y bajo las órdenes del general o mariscal de campo, tenía que cuidar que no se careciera de provisiones, armas y municiones, que las fortificaciones se mantuvieran en estado apto para la defensa, que se administrara debidamente justicia en el ejército, que se recaudaran correctamente las contribuciones.

Junto a estos comisarios de guerra propiamente dichos, que acompañaban a los ejércitos y regimientos, había también los llamados comisarios territoriales, cuyo cometido consistía principalmente en salvaguardar los intereses de una determinada circunscripción territorial (provincia, departamento, distrito) en relación con las marchas de tropas, los acuartelamientos, la conducción de la guerra y los campamentos, especialmente también en supervisar y dirigir la recaudación y el empleo de las contribuciones percibidas para fines militares. Por lo general, estos comisarios territoriales eran «instituidos» del seno de los residentes en los lugares; los nombraba el príncipe, pero a veces (como los comisarios distritales de Brandenburgo) lo hacía a propuesta de los estamentos. Para diferenciarlos de aquellos «comisarios de revista», eran llamados a veces «comisarios de etapas» (*Morschkommissare*); pero también se les aplicaba el título de «comisarios de guerra». Muchas de sus funciones fueron traspasadas, desde 1660, a los comisarios de guerra propiamente dichos, que ahora, con el ejército permanente, se convierten en funcionarios permanentes y, junto a los asuntos propios de la intendencia militar se hacen cargo también de la inspección y dirección del régimen tributario, con lo cual pronto se les agregan también amplias facultades policiales y jurisdicción administrativa. A las mismas autoridades que tienen que cuidar de la manutención del ejército y de la recaudación de los tributos, se les hace también responsables de la conservación y el fomento del bienestar y de la capacidad contributiva de la población y sobre todo de la recepción de los víveres municipales y del tráfico económico. La administración militar se entrelaza así indisolublemente con la de la policía urbana; toda la «policía» interna, que se desarrolla paulatinamente de esta, lleva un cuño militar. Tal es lo que distingue a la organización administrativa prusiana frente a la de otros países alemanes como Sajonia, Baviera, Austria, donde el comisariado de guerra permanece en lo fundamental como un cargo puramente militar, en parte extraordinario, sin conexión orgánica con la administración urbana regular. La estructura de este nuevo cuerpo de funcionarios civiles del comisariado de guerra consta en Prusia de tres niveles: el comisario general de guerra, en la instancia central; los comisarios superiores de guerra, a la cabeza de cada una de las provincias; y simples comisarios de guerra y de impuestos, en la instancia local. Esta organización se corresponde con la estructura jurídico-administrativa también tripartita, integrada por *commissarii loci* para las ciudades, desde la introducción de los impuestos de consumo, por «comisarios distritales» para las mancomunidades distritales caballerescas, que solo lentamente se convirtieron en distritos administrativos generales, y aquí y allá por los «comisarios de departamento» para el complejo de dominios principescos que no pertenecían propiamente a los distritos. Del *commissarius loci* salió después en las ciudades el «comisario de hacienda»; los comisarios distritales recibieron con el tiempo un carácter monárquico más vigoroso, pero sin perder el contacto con los intereses estamentales de los distritos; a comienzos del siglo XVIII se fusionaron con los directores distritales

estamentales, para formar de nuevo cargo de «consejeros territoriales»; los «comisarios de departamento» se fueron retirando a medida que el cuidado del bienestar de los vecinos de los dominios pudo ir siendo puesto en manos de las autoridades provinciales. De los comisarios superiores de guerra, que en un principio dirigían en las provincias la administración tributaria, juntamente con los órganos estamentales, se formaron, primero aquí y después allá, las cámaras o comisariados provinciales de guerra, que poco a poco fueron sustrayendo a los estamentos la administración policial. Desde que la cumbre, es decir, desde que el comisariado general de guerra recibió en 1712 una organización colegial, con la cual desapareció simultáneamente la antigua subordinación al mando militar, esta organización fue también implantada por completo en las provincias, lo que dio un apoyo especialmente fuerte a la creciente jurisdicción administrativa de estas autoridades. Finalmente, las autoridades del comisariado fueron fusionadas con las de la administración de los dominios en el Directorio General y en las Cámaras de Guerra y de Dominios [2]. De los comisarios extraordinarios originarios han salido, pues, en el transcurso de la primera mitad del siglo XVIII, funcionarios ordinarios y autoridades colegiadas; pero al mismo tiempo se transformó todo el espíritu de los funcionarios de una manera peculiar.

En el siglo XVII y todavía en el XVIII pueden distinguirse entre los funcionarios prusianos un estrato más viejo y otro estrato más joven: el más viejo, que aparece con mayor claridad en los gobiernos provinciales, pertenece todavía a la época estamental territorial de la vida estatal; el más joven sirve a los afanes del nuevo gran Estado militarista-absolutista y sus representantes típicos son las autoridades del comisariado, las cuales no tienen ninguna raíz en las viejas constituciones territoriales ni en el viejo derecho territorial; se oponen a esta vieja ordenación sin comprenderla, con una enemistad decidida, convirtiéndose en los instrumentos principales para la demolición del viejo Estado estamental y para la edificación del nuevo Estado militar absolutista. Carecen de una base jurídica legal públicamente reconocida; la pauta para su actuación les es dada mediante instrucciones secretas, las cuales permanecen desconocidas para el país e incluso para las antiguas autoridades. Aparecen al mismo tiempo que el ejército permanente, como instrumentos de la voluntad monárquica, sin que la especie y el ámbito de sus facultades estuviesen determinados mediante un acto público. Toda su Administración, que solo se apoya en el derecho reglamentario monárquico y cae muchas veces en contradicción con los pactos estamentales y con los usos territoriales, aparece para el país, lo mismo que la existencia del ejército mismo (del que tiene que cuidar en primer lugar, ante todo como una continuación del estado de guerra en la paz) como una revolución lenta desde arriba, encaminada a la subversión de la antigua situación jurídica territorial. Su poder, que ganaba terreno y se extendía a diario, era considerado por las antiguas autoridades, que se veían desalojadas por ellos de una posición a otra, como una usurpación antijurídica, tras de la cual estaba indudablemente la irresistible voluntad del príncipe y comandante militar supremo. Paulatinamente fueron habituándose a esta manera de gobernar, cuya necesidad política acabó por imponerse también a los secuaces del viejo orden y cuyos éxitos deslumbradores en el interior y en el exterior no podían ignorarse; pero lo que se había creado con ellos no era propiamente un derecho administrativo basado en leyes públicas, sino únicamente una ordenación administrativa monárquica, cuyas normas fundamentales solo eran conocidas por los participantes inmediatos. De esta forma, el «Estado policía» ocupó el lugar del viejo Estado de la época territorial-estamental, indudablemente muy rudimentario y que servía a los intereses de las clases dominantes, pero que no por ello dejaba de ser manifiestamente un Estado de derecho; y la aguda oposición surgida entre las Cámaras de Guerra y las Cámaras de Dominios, en las que dominaba el espíritu de las autoridades del comisariado, de una parte, y los antiguos gobiernos territoriales, que con el tiempo se convirtieron en meros tribunales superiores, de otra parte (constantemente presente y sustentada especialmente en los conflictos de jurisdicción que no podían resolverse por completo por ninguna reglamentación de atribuciones), simboliza la lucha callada, pero tenaz, librada durante todo el siglo XVIII entre la idea del Estado de derecho y la del Estado policía. El que se hiciera retroceder tan violentamente a la idea del Estado de derecho tuvo su causa en que sus representantes, por su limitación estamental y por su

particularismo provincial, no fueron capaces de adaptarse a las necesidades político-militares que impulsaban a la formación de grandes Estados; si se hubiera dejado entonces la facultad de dirimir los litigios administrativos a los tribunales ordinarios, a los gobiernos locales, las reformas monárquicas no habrían avanzado un solo paso, porque estos tribunales ordinarios solo podían administrar justicia según el antiguo derecho territorial de las provincias, según los pactos y las ordenanzas públicas, mientras que las normas del nuevo derecho administrativo monárquico estaban ocultas en las instrucciones secretas, que solo eran conocidas por las mismas autoridades administrativas; por lo cual se dejó también a estas la jurisdicción administrativa en el sentido más amplio. Solo cuando las reformas judiciales de Federico el Grande conciliaron de una manera tan amplia la constitución judicial y el espíritu de la judicatura con las nuevas instituciones del gran Estado, pudo el Estado de derecho hacer nuevamente progresos, los cuales se manifestaron ya en el derecho civil general *(Allgemeinen Landrecht)* y después, en 1808, en la transferencia general y definitiva de todos los procesos a los tribunales ordinarios, lo cual, junto con la abolición de la «justicia de cámara» *(Kammer Justiz)*, condujo a la meta largamente deseada de la «separación de la justicia y la Administración». Los nuevos gobiernos de 1808, salidos de una ligera transformación de las antiguas Cámaras de Guerra y de Dominios, descansaban, desde un principio, a diferencia de estas últimas, sobre una base pública-legal. Pero en todo caso pueden ser calificados de sucesores directos de aquellas viejas autoridades del comisariado que surgieron a la vida sin base legal y que en un principio habían consistido tan solo en comisarios singulares dotados de poderes extraordinarios y transitorios. En el fondo, estos comisarios fueron los que realizaron aquella gran transformación que creó la moderna Administración del Estado prusiano.

El cargo de gobernador civil *(Oberpräsident)* en Prusia, todavía durante el siglo XIX, nos proporciona un ejemplo significativo de cómo el comisario se convirtió en un funcionario ordinario; los gobernadores civiles salieron, como es sabido, de los comisarios civiles, que en la época de la ocupación francesa, después de la paz de Tilsit, cooperaron en provincias o en complejos de provincias con los jefes de las tropas extranjeras, para negociar y en general para llevar con ellos la Administración del país [3]. De acuerdo con el propósito originario, no debían ser otra cosa que comisarios permanentes del ministerio en la provincias; solo más tarde les fue asignada también una actividad administrativa regular, como presidentes gubernativos, y solo desde la reforma de 1883 se convirtieron en una instancia especial entre los gobiernos y el ministerio, lo que en un principio no eran en absoluto.

II

Que yo sepa, no se ha reparado hasta ahora en que el acontecimiento en que se basa la ordenación administrativa del *ancien régime* francés presenta una sorprendente analogía con el nacimiento de los comisariados prusianos, aun cuando el resultado externo, que responde al espíritu peculiar de la organización administrativa francesa, adoptó una configuración muy diferente. Me refiero al proceso de desarrollo que condujo a la implantación de los intendentes provinciales, que ha sido expuesto de una manera luminosa y profunda por G. Hanotaux [4]. Los intendentes ocupan, en el sistema administrativo de la antigua Francia, la misma posición que las Cámaras de Guerra y de Dominios en el de la antigua Prusia. En estos dos departamentos tan diversamente configurados aparece indudablemente la oposición fundamental del principio organizativo colegial frente al burocrático, que diferencia de un modo característico la organización administrativa alemana de la francesa; pero el origen de ambas instituciones es el mismo: en ambos casos se remonta a los comisarios, que en tiempos de guerra, con poderes extraordinarios y sin base legal, como acompañantes de los ejércitos y de sus jefes, influyeron decisivamente en la administración militar y simultáneamente también en la civil, hasta que se convirtieron en autoridades permanentes con sede fija. Los *intendants de justice ou d'armée* (o según su título completo *intendants de justice ou des finances et des vivres en telle armée)* que aparecen en las guerras de Enrique IV de 1589 a 1600 y de nuevo en los desórdenes ocurridos a partir de 1614, todavía bajo Richelieu, no son

evidentemente sino comisarios de guerra que eran asignados al comandante de un ejército para ocuparse de la manutención y del orden de las tropas y para hacer valer eficazmente la autoridad del rey, frente a las autoridades locales y frente a todos los habitantes de la provincia para cuyo sometimiento o apaciguamiento había sido destinado el ejército. Después de la campaña, solían permanecer aun más tiempo en la provincia, para completar el restablecimiento del orden monárquico. El contenido de sus «comisiones», que por regla general van dirigidas a su propia persona, en forma de *lettres closses* (no al cargo, en forma de *lettres patentes)*, cambia según las circunstancias y es flexible y multiforme; pero en el fondo forma en todas partes la reunión de funciones militares y civiles, basadas en poderes extraordinarios. Estos intendentes recibían a veces dos «comisiones» especiales, una a propósito de las facultades financieras y el aprovisionamiento de víveres al ejército, la otra sobre las facultades judiciales y policiales en las tropas y en el país; ambos poderes aparecen también asociados entre sí. Al cesar las operaciones militares, predominaban naturalmente los poderes administrativos civiles, que facultaban a los intendentes no solo a ejercer una amplia supervisión de todas las autoridades locales, sino también a intervenir, a su arbitrio, en el ejercicio fáctico de sus atribuciones: pueden ocupar la presidencia en todos los departamentos administrativos e incluso en los tribunales de justicia y emitir el voto decisorio, pueden juzgar por sí mismos donde quieran e incluso decidir conflictos de jurisdicción y otras cuestiones de competencia entre las autoridades; ejercen un amplio poder policial, especialmente en la vigilancia de las ciudades y las comarcas, en la recepción y conocimiento de quejas sobre las autoridades locales; todo ello sin más título jurídico que el poder que le otorgaba el monarca, el cual llevaba consigo y solo era conocido por ellos, y sin que se permitiera más apelación de sus decisiones que la dirigida al consejo real, de cuyo seno eran comisionados. Porque, por lo general, eran *Conseillers* o *Maîtres des requêtes.*

Los intendentes, lo mismo que los comisariados prusianos, son también los pioneros del Estado policía, que socavaron los baluartes del viejo Estado de derecho: de ahí la resistencia que desde un principio mostraron los parlamentos contra estas *commissions extraordinaires non vérifiées ès cours souveraines;* la

«magistratura» veía en los intendentes personas que *sans édit* y *sans payer finance* ejercían las funciones propias de los cargos más diversos y se permitían múltiples ingerencias en la jurisdicción ordinaria, usurpadores del poder de dichos cargos, instrumentos de una subversión de la situación jurídica existente. En tiempos de la fronda, cuando los intendentes fueron especialmente odiados como órganos complacientes de una Administración financiera fraudulenta, se incrementó hasta la insurrección la resistencia contra esta institución; la abolición de los intendentes llegó a ser la consigna de la magistratura insurreccional; su conservación es quizá el signo más claro de la plenitud de la victoria que alcanzó entonces el absolutismo. Bajo Luis XIV y Colbert, los «intendentes provinciales» se convirtieron paulatinamente en una instancia ordinaria, públicamente reconocida; pero la oposición entre ellos y los parlamentos duró hasta la Revolución. El viejo Estado de derecho se mostró también aquí insuficiente para los fines de la política de poder y de las reformas monárquicas; pero no dejó de protestar contra el Estado policía, que lo había desbordado por completo.

En la instancia provincial radicaba el punto de gravedad de este conflicto; pero también en el centro y en la periferia del Estado burocrático se hacía valer la diferencia entre *commission* y *office.* El *surintendant des finances* y sus auxiliares, los intendentes financieros de la instancia central (que ya no tenían nada que ver con los intendentes provinciales) salieron igualmente de los comisarios de control [5]; también el cargo de los secretarios de Estado, de los ministros propiamente dichos del *ancien régime,* descansa sobre una mera comisión, al contrario que el de los *conseillers d'État;* en la instancia local, los intendentes tenían *subdélégués:* estos son comisarios de comisarios. Todos los antiguos funcionarios franceses se separaron en un estrato, a cuyos miembros solo les faculta su cargo para desempeñar una *simple commission,* por lo cual eran también destituibles y sustituibles a discreción, estando en una dependencia permanente, efectiva respecto del poder central, y en otro estrato, cuyos puestos se califican de *eriges en titre d'office;* estos puestos, prescindiendo de las autoridades estamentales, son los de los organismos colegiados judiciales y financieros y también del Consejo de Estado, todos ellos adquiribles por compra, según la antigua usanza,

formada sistemáticamente en el siglo XVI, en parte también hereditarios desde Enrique IV, y en todo caso mucho menos dependientes del gobierno que los puestos basados en la mera comisión y adquiridos *sans payer finance*.

También en Prusia se ofrece un paralelo de esto: bajo Federico Guillermo I, los cargos judiciales y municipales se hicieron prácticamente adquiribles por compra, en virtud del sistema de ofertas para la caja de reclutamiento, mientras que en los comisariados y las cámaras no era este el caso.

Es curiosa también la semejanza en el procedimiento de la Administración monárquica frente a las ciudades en Francia y Prusia, bajo Colbert y Federico Guillermo I. Aquí como allí se comienza con una investigación destinada a la regulación de las deudas, se pasa después a una inspección de las finanzas y se termina con una completa supresión de la autonomía municipal. Colbert se sirvió para ello de los intendentes y Federico Guillermo I de comisarios especiales, tal como aparece en Prusia, incluso más tarde, el *commissarius loci* (consejero de hacienda) en cuanto instrumento de la inspección burocrática de la Administración municipal [6].

En Francia, la forma moderna de la Administración descansa también en su mayor parte sobre el espíritu de la *commission*, en oposición con el *office*. En realidad, los intendentes fueron suprimidos por la Revolución; pero son los modelos de los prefectos actuales; el proceso a que deben su nacimiento se repitió con sorprendente semejanza en la actividad que ejercieron los comisarios de la Convención, durante la época del terror; de ellos salieron los prefectos napoleónicos, del mismo modo que los intendentes habían salido de los comisarios de guerra de la guerra civil.

Un acontecimiento paralelo al nacimiento de los intendentes franceses lo ofrece también la historia de la Administración española. Los intendentes españoles de la época borbónica son una copia bastante fiel de los intendentes franceses; salieron de los comisarios de guerra, que durante la guerra de sucesión acompañaron a los regimientos franceses, haciéndose cargo de la manutención y alojamiento de los soldados al mismo tiempo que de la administración financiera y la jurisdicción administrativa. En 1718 fueron hechos funcionarios permanentes, después

abolidos de nuevo, y restablecidos permanentemente en 1749 [7].

La eficacia de la institución comisarial recorre, en general, una gran parte del mundo de los Estados europeos, casi en todas partes al servicio de la idea del Estado absolutista. En Dinamarca, se llegó en la época de la autocracia real, especialmente bajo Cristián V, a fines del siglo XVII, a una transformación general de los antiguos organismos colegiados independientes en comisiones, que sirven como instrumentos complacientes de la voluntad real [8]; en Suecia, también se observa, bajo Carlos XI, una disolución general de los organismos colegiados y un predominio de las comisiones [9]. En Inglaterra tiene una significación indudablemente distinta, cuando desde las revoluciones del siglo XVII los antiguos cargos cortesanos del *Lord High Treasurer* y del *Lord High Admiral* son disueltos en comisiones: aquí y ahora es el parlamento el titular real del poder, el que establece la forma más móvil e independiente de estos importantes puestos administrativos.

III

Los intendentes del ejército de la época de Enrique IV, de la regente María de Médicis y de Richelieu son, como ha demostrado Hanotaux, únicamente un caso especial de los *commissaires départis*, que eran enviados desde la corte a las provincias, para servir a los fines del gobierno real. En tiempos de paz, durante el siglo XVI y aun en el XVII, los *maîtres de requêtes* del Consejo real, realizaban por lo general cabalgadas *(chevauchées)* por las provincias, para controlar, como «ojos y oídos del rey», a los funcionarios locales, recibir quejas de los vecinos, anotar sus observaciones, levantar actas y, a su regreso, presentar informe al gobierno. En los territorios inquietos, como en Córcega en 1550, o en las épocas de inquietud en general, como en la de las luchas contra los hugonotes, desempeñaban como «intendentes» comisiones y poderes de naturaleza ejecutiva; se hacían cargo de los intereses del monarca en las asambleas de los Estados Provinciales, vigilaban secretamente a los *gouverneure*, los parlamentos y los funcionarios de hacienda, perseguían a los rebeldes y a los reos de crímenes de Estado o desempeñaban

cualesquieras otras comisiones especiales del gobierno. Por último, en la guerra aparecían simultáneamente como intendentes del ejército (comisarios superiores de guerra), con poderes muy amplios y generales. Así vemos aquí a los comisarios de guerra con poder civil evolucionar desde la institución general de los *commissaires départis,* de una manera bastante orgánica, con ocasión de las necesidades militares. Es característico el que los *commissaires royaux* ordinarios ocupan de nuevo, al restablecerse la tranquilidad, el lugar de los intendentes, como bajo Enrique IV, y el que en 1610, al estallar aquella última guerra que apagó el asesinato del rey, se muestran de nuevo como intendentes militares (en la *champagne).* No sería imposible que la institución hubiese influido desde Francia en Alemania, donde solo tenemos noticias precisas de los comisarios de guerra desde comienzos del siglo XVII [10]. Por otra parte, encontramos ciertamente noticias de que ya existían en los ejércitos de Carlos V [11]; es también sorprendente que los intendentes de Francia parece que no tienen nada que ver con la revista propiamente dicha. Para ella había órganos especiales más subordinados [12]. Pero en todo caso, presuponen en todas partes la configuración de la institución general de los comisarios, como titulares de poderes extraordinarios del gobierno, que rompen la jerarquía ordenada del viejo sistema de funcionarios y sirven como nuevos instrumentos para la consumación de nuevos cometidos administrativos extraordinarios. En la Administración prusiana vemos también surgir, al mismo tiempo que los comisarios de guerra, comisarios a secas que no estaban en conexión con el ejército, como en la reforma de las constituciones municipales y en la reorganización de la Administración local de Prusia oriental [13]; tampoco todos los comisarios de guerra y de impuestos que se emplearon en la introducción de los impuestos de consumo estuvieron realmente destinados antes en un regimiento. El concepto del comisariado es más general: el comisario de guerra propiamente dicho es tan solo un tipo especialmente importante.

Hanotaux no persiguió retrospectivamente hasta sus raíces la institución de los comisarios: en su investigación particularizada solo le interesaban los intendentes de los siglos XVI y XVII. Pero para una investigación encaminada hacia las grandes conexiones internacionales no hay que pasar por alto este problema; y no se resuelve en modo alguno con mencionar que aquí se trata de algo cotidiano y natural y que sucede en todas partes. En el mundo histórico, nada se comprende en definitiva por sí mismo. Evidentemente, aquí tenemos que ver con un fenómeno configurado jurídicamente de alguna manera. La significación radical que en la burocracia francesa del *ancien régime* tiene evidentemente la oposición de *office* y *commission,* indica ya, sin embargo, alguna vez tenía que llegarse a una formulación teórica de esta diferencia.

¿Qué más indicado en este punto que el recurrir a Bodino, el primer gran sistemático del derecho político y administrativo de la época moderna, que al mismo tiempo ha realizado un estudio especial de las instituciones francesas de su época? Efectivamente, en sus *Seis libros de la república* encontramos una minuciosa teoría de la institución de los comisarios, en el Capítulo II del libro III, que lleva por título: *Des officiers et commissaires* [14]. Como el mismo Bodino subraya, es el primer tratamiento teórico del problema; para el derecho administrativo francés del *encien régime* ha llegado a ser indudablemente tan fundamental como su teoría de la soberanía para el derecho político, aun cuando yo no he encontrado ninguna alusión a esto en ningún historiador de la Administración francesa. La teoría de los comisarios no ha tenido, pues, el brillante destino de la teoría de la soberanía; pero para nuestro propósito merecerá la pena examinarla más detenidamente.

Según su costumbre, Bodino comienza con una definición aguda: «*L'officier est la personne publique qui a charge ordinaire limitée par édit. Commissaire est la personne publique qui a charge extraordinaire limitée par simple commission.*» Más adelante, distingue dos especies de funcionarios y de comisarios: «*les uns qui ont puissance de commander, qui sont appeléz Magistrats, les autres de cognoistre ou dexecuter les mandemens*», a propósito de lo cual es de observar que en el tercer capítulo de este libro concibe y trata a los «magistrados» como un subgrupo tan solo de los funcionarios ordinarios; los comisarios dotados de poder de mando no están evidentemente comprendidos entre ellos. Todos los funcionarios y comisarios son personas públicas; pero no todas las personas públicas son funcionarios o

comisarios: por ejemplo, no lo son los papas, ni los obispos, ni los párrocos, a los que, en cuanto *beneficiers*, los distingue de los *officiers*.

Por tanto, son dos los rasgos característicos que diferencian el concepto de comisario del de funcionario: uno es el carácter extraordinario de su comisión y el otro la falta de base legal. A este último punto atribuye Bodino el mayor valor. Subraya explícitamente que se necesita un *édit* (acto legal) «*pour l'erection des charges publiques ordinaires erigées en tiltre d'office; autrement ce n'est point office, s'il n'y a édit ou loy expresse*». Declara que en Francia es usual publicar tales edictos sobre la creación de nuevos cargos, incluso de los más insignificantes, en los *cours souveraines ou subalternes;* son sellados con cera verde y contienen una cláusula que indica la permanencia del cargo: «*A tous presens et advenir*», etc.; en cambio, las *lettres patentes* de las comisiones son selladas con cera amarilla y carecen del *trait perpétuel* [15]. Asegura con gran determinación que el rey no puede tal vez aumentar en ningún departamento *(corps et collège)* el número de jueces o de funcionarios subordinados *(sergens, crieurs, trompettes, arpenteurs, lagayeurs*, etcétera) sin un edicto especial, que tiene que ser publicado, verificado y registrado [16]. La causa principal de ello es el fundamento legal: «*Non pas qu'il soit besoin de parchemin pour escrire ou de cire verde pour séeller ou de Magistrats pour publier les édits touchant les erections d'office: car l'escripture, le séel, la vérification ne font pas la loy, non plus que les autres actes et contracts... Mais en quelque sorte que les offices soient erigez pour estre charge extraordinaire et publique, il ne se peut faire sans loy.*»

Esta es la diferencia entre *office* y *commission.* Para comprenderla mejor, anota una vez Bodino, podría tal vez decirse: «*que l'office est comme une chose empruntée que le propietaire ne peut demander que le temps prefix ne soit expiré: et la commission est comme une chose qu'on a par sourfrance et par forme de precaire, que le seigneur peut demander quand bon luy semble*». La naturaleza de la comisión lleva consigo el que se extingue tan pronto como ha sido cumplido el mandato a que se refiere; pero también puede revocarse antes del cumplimiento del mandato. En esta ocasión cita Bodino un antiguo *Arrest de la Cour, extrait du registre coté Olim:* se han despachado personas, que no pertenecen al personal de la corte, comisarialmente como *huissiers* a los *grands jours de Troyes* (donde celebra audiencia una diputación del Parlamento); después de la terminación de los *grands jours* estos habrían seguido presentándose como *huissiers*, lo cual les estaba prohibido por el *arrest*, ya que no eran *officiers*.

Bodino considera peligroso establecer comisarios con poderes absolutos para la reforma de las instituciones estatales, con suspensión de todos los magistrados. Al menos en una república como Florencia, esto no ha prosperado; es más hacedero en una monarquía. Con ello alude al ejemplo de la regencia de Carlos V en Francia, donde por iniciativa de los Estados Generales de París fueron enviados cincuenta *commissaires reformateurs* a todo el reino, para informar a los estamentos y al gobierno sobre los abusos de los funcionarios, que fueron todos suspendidos [17].

Bodino menciona un caso que aparentemente borra la diferencia entre *office* y *commission:* el de los *Commissaires de Chastelet et des Requestes du Palais* [18]. Estos son, desde luego, *officiers*, a pesar de que se les llama *commissaires*, lo que se explica, según la opinión de Bodino, porque en un principio eran meros comisarios y habían conservado este nombre después de haberse convertido en *officiers (furent erigez en tiltre d'officiers ordinaires et perpétuels)*. Ahora ya no hay comisarios, pues de haberlos serían depuestos por la corte (el parlamento ?), «*ce que le Roy mesmes ne peut faire, sinon ès trois cas de l'ordonnance de Louys XI comme tous les officiers de ce Royaume*» [19]. Aquí se destaca, pues, la inamovilidad de los funcionarios, a no ser mediante sentencia judicial, como un rasgo característico del *officier* francés frente al mero *commissaire*.

Office y *commission* están, pues, conceptualmente separados, pero a pesar de ello pueden reunirse perfectamente en *una* persona: la mayoría de las comisiones recaen en funcionarios; solo que el funcionario, en cuanto tal, no puede actuar como comisario de la circunscripción de su cargo ordinario. Las llamadas *commissions excitatives*, en virtud de las cuales se dan instrucciones a un funcionario para el cumplimiento de las obligaciones de su cargo, no son propiamente comisiones; a no ser que se

contuvieran prescripciones con las que no concordaran las leyes y se basaran exclusivamente en la autoridad del príncipe o de quien ejerza el mando, como, por ejemplo, cuando se dan instrucciones a un juez de juzgar primero los últimos procesos y aplazar los más antiguos: en tales casos se trata de una verdadera comisión (lo que, en opinión de Bodino, es evidentemente inadmisible). Si surge de esta manera un conflicto entre la comisión y el *office*, la preferencia la tiene la decisión del cargo ordinario, del mismo modo que la calidad del *officier* precede a la de *commissaire.*

En esta ocasión subraya Bodino también lo odioso de las comisiones extraordinarias, pero al mismo tiempo su necesidad en los casos en que se trata de investigar los abusos de los funcionarios o de decidir un número de procesos enormemente incrementado durante la guerra civil o de enjuiciar causas en las que están interesados la mayoría de los funcionarios de un departamento o incluso todo el departamento. Como se ve, habla de las experiencias de su propia época. En el primer punto, señala el ejemplo de Venecia y Génova, donde cada cinco años o año tras años eran diputados *sindici* como comisarios encargados de conocer los abusos de los funcionarios y las autoridades. En este último punto, menciona un recuerdo de su propia vida de funcionario (como es sabido, el fue *avocat du roi* en la Audiencia de Laon). En el año 1570 fue encargado por el rey Carlos IX con una comisión relativa a una reforma general de la Administración de aguas y bosques reales en Normandía (la mejor parte del patrimonio real local). Bodino consiguió para ello que se excluyese al presidente y los consejeros del parlamento de Rouen de participar en la investigación y, aunque, como él dice, estos pusieron en movimiento el cielo y la tierra para anular esta disposición, permaneció en pie y finalmente tuvieron que someterse: el primer presidente y veintidós consejeros fueron excluidos de la investigación e igualmente todas las autoridades municipales de Rouen, por causa de las reclamaciones que ellas mismas formularon contra el rey. Aquí aparece, pues, la jurisdicción administrativa en asuntos de los dominios del patrimonio real revestida de una comisión extraordinaria, porque los tribunales ordinarios del país fueron considerados interesados en estas cosas.

Después de haber explicado su contenido, Bodino, pasa a determinar el ámbito del concepto de comisario: distingue los comisarios *pour le gouvernement de provinces, ou pour la guerre, ou pour la justice, ou pour les finances, ou pour autre chose qui concerne l'estat* (como ejemplo de estos últimos piensa, entre otros, en los embajadores). Vemos, pues, que pueden emplearse comisarios en todas las ramas de la Administración estatal. Si hubiera tenido presentes a los países protestantes, también habría podido añadir la esfera eclesiástica, por lo que se refiere a las comisiones clericales de visita, de las que en los países protestantes alemanes salieron los consistorios, y en Inglaterra la *High Court of Commission*, cuyo nombre indica ya este origen.

Bodino distingue, además, las comisiones emanadas del príncipe soberano o de las autoridades ordinarias (magistrados) o de los comisarios diputados por el príncipe. Porque los comisarios nombrados por el soberano pueden encomendar, a su vez, parte de su misión a otras personas, si ello no les está prohibido explícitamente en su comisión, a no ser que se trate del interés del Estado (como en las negociaciones diplomáticas sobre la paz o alianzas o algo semejante) o de la vida y la honra de un hombre. Recuérdese a este respecto los *subdélégués* de los intendentes posteriores, que eran nombrados por estos mismos, lo que constituye un caso especial de aplicación del derecho de comisionamiento por comisarios. El mismo Bodino observa una vez que, en general, en Francia, hasta Felipe el Hermoso, los «magistrados» habían buscado sus criaturas entre sus subordinados; Felipe el Hermoso arrebató este poder a los *baillis* y *sénéchaux*, mientras que dejó a los *seigneurs* dotados de jurisdicción el nombramiento de sus *sergentes* y notarios dentro de su territorio. También el *procureur général du Roy* (que en las Audiencias defendía los intereses del monarca, a manera de un fiscal general) había nombrado, en tiempos anteriores, según su buen parecer, a los funcionarios fiscales subordinados, al *avocat du Roy*. *«Depuis ceste commission particuliere d'un magistrat a passé en force d'office tres honorable otroyé par le Prince.»* (Recuérdese que el mismo Bodino, cuando publicó su libro, ocupaba este puesto en Laon.)

Bodino distingue también comisarios a la par que funciona-

rios y que son personas privadas (en virtud de la comisión, estos se convierten entonces, naturalmente, en *personnes publiques);* entre los funcionarios, distingue, a su vez, los comisarios cuya comisión está relacionada con la misión propia de su cargo y los comisarios no comprendidos en este caso. Más adelante hace una distinción entre aquellos comisarios que tienen que decidir una causa en última instancia, sin apelación al comitente, y los que tienen que admitir la apelación al príncipe o a una autoridad designada en la comisión. Finalmente, hay todavía comisarios con y sin poder de mando, como ya se subrayó al principio.

La comisión se extingue cuando el que la ha otorgado muere o la revoca o si el comisario consigue, mientras dura la comisión, un cargo que esté equiparado al del magistrado comitente. La revocación formal de la comisión, mediante un escrito del príncipe que le ha otorgado, ejerce su efecto suspensivo, independientemente de que el comisario haya sido puesto o no en conocimiento de la misma; los actos del comisario después de la revocación no tienen validez. Esto es el derecho estricto. La razón y la equidad exigen, evidentemente, que la comisión permanezca en vigor hasta que su revocación haya sido comunicada al comisario o este haya tenido conocimiento de la misma [20]. Para evitar estas viejas dificultades, los secretarios de Estado (en Francia) acostumbran a añadir a las comisiones y a los escritos relacionados con ellas la cláusula *du jour de la signification de ces presentes;* cláusula que si una vez se ha omitido tiene que ser, naturalmente, complementada.

Una comisión se extingue con la muerte del soberano que la ha otorgado, siempre que la causa permanezca sin variación *(que la chose soit entiere);* este no es el caso, por ejemplo, cuando en una causa judicial han sido admitidas las partes: entonces el comisario tiene que llevar la causa hasta el final. De un modo análogo sucede cuando un general en jefe comisionado comisarialmente recibe al comienzo de una batalla la noticia del fallecimiento del soberano a quien debe su comisión. En cambio, los funcionarios ordinarios permanecen en su cargo aun después de la muerte del soberano. Después de la muerte de Luis XI, el Parlamento de París ordenó que los funcionarios continuasen en activo como antes, hasta que llegase la respuesta del nuevo rey; aquí se siguió a un antiguo decreto de octubre de 1381 (a la

muerte de Carlos V). De otra manera actuó el Parlamento de Toulouse a la muerte de Carlos VII: suspendió todos los interrogatorios y declaraciones hasta que llegase un escrito del nuevo rey. Bodino desaprueba este procedimiento, porque el cargo, lo mismo que el poder real, no se interrumpe por derecho [21]. En este distinto tratamiento del cargo y la comisión se muestra una vez más la diferencia entre ambos: el cargo es permanente o al menos tiene señalada una duración precisa y está basado en la ley; la comisión es de carácter temporal y está basada en el mero mandato. Por ello se extingue por sí sola con la muerte del comitente, mientras que la suspensión del cargo requiere un acto legal especial. Cuando en el año 1544 fueron abolidos los puestos del quinto y el sexto presidente en el Parlamento de París, esto se hizo mediante un edicto especial, lo mismo que en 1560, cuando, a petición de los Estados Generales de Orleáns, fueron suspendidos por Carlos IX todos los nuevos cargos establecidos después de la muerte del rey Francisco I. Incluso el cargo de los *clercs du greffe* en el Parlamento fue suprimido en mayo de 1544 también por un edicto especial (a solicitud del *greffier en chef),* lo mismo que había sido establecido anteriormente por un edicto semejante. Si una comisión va ligada a un cargo en cuanto tal, entonces pasa también al sucesor en el cargo.

El poder oficial de los *officiers,* según Bodino, tiene un contenido más vigoroso y más extenso que el de los comisarios. Los «magistrados», especialmente, pueden interpretar independientemente las leyes, mientras que los comisarios están sujetos a la letra de su comisión, a no ser que exista en ella una cláusula (*«selon les personnes»* — *«à la discrétion»* — *«à la prudence»* — *«à la volonté»*), que les permita una mayor libertad de obrar, como es deseable especialmente en los embajadores y los militares, naturalmente, siempre bajo la reserva de que no redunde en perjuicio de la comunidad. Como se ve, Bodino no conoció la eficacia radical y todopoderosa de los comisarios de guerra, tal como aparecen principalmente desde Enrique IV. En general, no presintió la eminente significación que había de alcanzar la institución tan cuidadosamente descrita por él para el derecho administrativo de su patria y de otros países. El hilo de sus ideas no llegó a la formación del absolutismo, sino a la de un Estado de derecho monárquico. Él ve en la comisión un resto

de una situación anterior, en la que los pueblos eran gobernados todavía sin leyes; un instrumento de gobierno, necesario desde luego, pero que tiene que ser utilizado con precaución y limitado en lo posible. La transformación de las comisiones en cargos es un acontecimiento que le es familiar y simpático. Él sabe que no se puede prescindir de los comisarios para prevenir o limitar el abuso de los funcionarios; pero el que todo el sistema de cargos, por cuanto atañe a la propia Administración, debiera ser reformado con el espíritu del comisariado, es una idea que queda muy alejada de él.

IV

¿Qué resulta de la exposición de Bodino sobre el origen de la institución de los comisarios? La pregunta no es fácil de contestar; Bodino no se ha pronunciado explícitamente sobre ella. Pero parece evidente que en el fondo mantenía la opinión de que la transmisión, transitoria y desprovista de formalidades, de la autoridad a un lugarteniente representa la especie más simple y originaria mediante la cual un titular del poder puede actuar a través de otras personas; y que por ello los comisarios son realmente más antiguos que los funcionarios legales ordinarios. De acuerdo con esto, elige también sus ejemplos entre todo el ámbito de su erudición histórica, concretamente de la historia griega y romana, que él mezcla despreocupadamente con la historia de los tiempos modernos, al estilo de los escritores del siglo XVI. Concretamente, los dictadores romanos, los decenviros, los *quaestores parricidii*, los gobernadores de las provincias, son para él representantes característicos del tipo de los comisarios. Nosotros no lo seguimos por este camino. La antigüedad es un mundo en sí y para nosotros es suficiente que ni la política de Aristóteles ni el derecho romano hayan elaborado una teoría sobre la institución en cuestión [22]. Pero si nos limitamos al terreno del nuevo desarrollo estatal y jurídico, resulta claro que el concepto de los comisarios solo adquiere una precisión mayor y solo se convierte en una institución jurídica teóricamente concebible tan pronto como puede ser delimitada frente al concepto de los funcionarios ordinarios. Toda la teoría de los comisarios, tal como la expone Bodino, está basada en su

contraposición a los *officiers:* antes de que pudiera hablarse de la *commissio* en sentido jurídico tuvo que estar configurado el *officium.* Aquí tropezamos con el problema del nacimiento del cargo en el mundo feudal-jerárquico medieval, que no está en modo alguno aclarado de una manera suficiente ni puede ser explicado aquí de pasada [23]. Solo podría indicarse a este respecto que aquí el ejemplo de la jerarquía de los cargos eclesiásticos ha tenido evidentemente una gran influencia, no siempre apreciada suficientemente. Hinschius ha subrayado esta influencia con especial vigor [24]. El derecho canónico no solo ha creado (evidentemente, siguiendo las tradiciones de la Administración estatal romana) un organismo administrativo elaborado, sino que —dice Hinschius— ha dado también validez «al concepto del cargo» —en contraposición con la concepción germánica tardía de un derecho privado esencialmente usufructuable— como un complejo de ciertos derechos y deberes ejercitables en interés público, así como al principio de que al titular del cargo solamente se le puede destituir de su puesto bajo determinados presupuestos y siguiendo un determinado procedimiento: «Su jerarquía de los funcionarios y el derecho de los mismos ha proporcionado el modelo para el llamado Estado absoluto.» Él se inclina también a atribuir al ejemplo de la Iglesia («que según su dogma tiene que conceder la facultad de gobernar tan solo al estamento de los funcionarios y que considerar a los seglares exclusivamente como objeto sin voluntad para la ejecución de la misión que incumbe a los funcionarios») una responsabilidad mediata de «aquella conocida concepción de la omnisciencia del gobierno y el entendimiento limitado de los súbditos y de la actividad de los funcionarios y del gobierno como un cometido independiente, desligado de los intereses del pueblo gobernado». En todo caso, las conexiones internacionales del derecho administrativo medieval [25], destacadas con razón recientemente, tienen evidentemente aquí una de sus raíces más vigorosas.

Pero con el concepto del cargo también hace su aparición inmediata el concepto del comisario con una mayor precisión jurídica, y en realidad justamente en las fuentes jurídicas canónicas. Bodino cita para sus distinciones, fuentes jurídicas romanas y canónicas, unas junto a otras, *leges* del Digesto y del *Codex* de Justiniano, *capitula* de las Decretales de Gregorio IX, y ade-

más a legistas y canonistas como Bartolus, Baldus, Jacob Butrigarius, Joh, Andrae, Felinus, Hostiensis y otros. Si examinamos más detenidamente sus citas, vemos, sin embargo, que en las fuentes romanas solo aparecen fútiles apreciaciones para la teoría, como los párrafos sobre la *iurisdictio mandata* del Digesto y del *Codex* de Justiniano [26]; lo más importante es el frecuentemente citado Título 29 del Libro I de las Decretales gregorianas: *de officio et potestate iudicis delegata;* junto a él aparecen los comentarios de los juristas mencionados.

En consecuencia, para la configuración de la teoría, nos dirigiremos principalmente al derecho canónico. El lugar fundamental lo ocupa la teoría de la *iurisdictio delegata.* «Los comienzos de la formación de esta institución y de una teoría especial sobre la misma —dice Hinschius [27]— se encuentran en la primera mitad del siglo XII, y para la segunda mitad del mismo, en la época de Alejandro III, aparece ya un amplio uso de la delegación la cual se encuentra teóricamente configurada por completo...» «Desde el comienzo del siglo XII encontramos rescriptos papales (primero escasos, pero desde Alejandro III abundantes), que transfieren la investigación e incluso al mismo tiempo la decisión directa de los asuntos sometidos al papa a otros clérigos, especialmente a obispos, abades, etc.» Era una repetición del proceso que ya en siglos anteriores había conducido a la formación de los legados papales; incluso el nacimiento del importante puesto de los archidiáconos, a los que se les confirió en la Edad Media una *iurisdictio ordinaria,* quiere retrotraerlo Hinschius a una jurisdicción originalmente transmitida por los obispos tan solo comisarialmente. Entre los *legati* de la época anterior y los *delegati* de los siglos XII y XIII hay un abismo infranqueable en las teorías canónicas, que pudiera deberse a que entre tanto el poder de los delegados se había convertido igualmente en una *iurisdictio ordinaria.* Pero hubo dos ocasiones en que el impulso para la formación de comisarios papales provino de incitaciones de la época imperial romana tardía: una fue la adopción directa de la institución bizantina de los comisarios imperiales, que se menciona en el *Codex* de Justiniano y en el teodosiano [28]; la otra fue la coincidencia del extraordinario incremento del poderío papal en el siglo XII con el florecimiento de la escuela de los romanistas en Italia, la cual condujo a la configuración de la nueva institución de los *iudices delegati* [29].

Pero el mismo ejercicio que encontramos en la curia papal lo encontramos simultáneamente en la corte imperial, tanto en Alemania como en Italia: también el emperador nombra jueces delegados, en las mismas formas y con las mismas prescripciones que el papa [30], con lo cual esta institución penetra también en el sistema judicial alemán: en el tribunal de la corte imperial se la encuentra desde el siglo XII (1159); desde el siglo XIV aparece con creciente frecuencia hasta que, bajo Federico III, casi se convierte en regla el que se nombren comisarios para transigir o decidir los litigios [31].

No puede fijarse con exactitud cuándo se generalizó el nombre de *commissarii* para los titulares de un poder oficial extraordinario, que en las fuentes canónicas siguen designándose *delegati,* pero en el siglo XV es ya de uso general, tanto en Francia como en Alemania [32].

Lo mismo que el papa, también nombran comisarios los obispos; y lo mismo que el emperador, también los nombran los príncipes. Es sabida la importancia que ha llegado a tener esta institución para la organización judicial de los territorios alemanes: Stölzel ha atribuido a la eficacia de estos comisarios señoriales el nacimiento de una judicatura erudita [33]. Todavía en los siglos XVII y XVIII era muy grande la importancia de los comisarios extraordinarios en el procedimiento civil alemán; solo la nueva legislación judicial ha acabado, por principio, con ellos.

Pero hasta el siglo XVI la aplicación de la institución de los comisarios no llega en Alemania mucho más allá de la esfera del procedimiento, especialmente del procedimiento civil, lo mismo que en la doctrina canónica también permaneció limitada principalmente al sistema judicial. En el trato con los estamentos, que ofrece por lo general muchas analogías con el procedimiento judicial, el emperador y los príncipes se hacían representar por comisarios. Cuando en 1495 fue decretado el *Pfennig* común, los tesoreros imperiales enviaron desde Frankfurt comisarios al imperio, para recaudar los impuestos tasados por los funcionarios principescos y los párrocos [34]; pero al igual que los impuestos mismos, tampoco esta institución cristalizó en una organización permanente. Maximiliano I habla en una disposi-

ción del 18 de febrero de 1502, en términos completamente generales, de sus «comisarios y *Viztumben* en el Sacro Imperio, Italia, regiones de Austria superior e inferior, Borgoña y otras partes», con especial referencia a la Administración financiera [35]. De las comisiones de inspección de la época de la Reforma se ha hablado ya. Con los comisarios de guerra del siglo XVII y sus sucesores comienza a desarrollarse ampliamente en Alemania la institución de los comisarios en todas las esferas de la vida estatal, naturalmente solo en los territorios.

Mayor importancia para la Administración general del Estado adquirió la institución durante la Edad Media en los reinos occidentales, que se habían desarrollado mucho antes. No es ciertamente una casualidad que el significativo desarrollo de la institución tuviese lugar en Francia e Inglaterra en el siglo XII, en la misma época en que el emperador y el papa comenzaron a hacer un mayor uso de la misma. El fundamento es aquí también el poder jurisdiccional, pero que pronto se ramifica en un gran número de funciones administrativas. En Francia hay que considerar ya como comisarios reales a los *baillis*, que eran enviados por la corte al país para la vigilancia de los *prévôts*, de los alcaides o administradores locales, hasta que, desde el llamado testamento de Felipe II Augusto (1190), se convirtieron, primero en pequeño número y después en mayor número, en funcionarios permanentes, que ocupaban una instancia intermedia entre la corte y los *prevôts* [36]. Pero tan pronto como la *baillis* fueron fijados localmente, necesitaron también de la vigilancia de la corte por medio de comisarios ambulantes. Estos son los *inquisitores* de la época de Luis el Santo, que ya Ducange y muchos escritores más modernos, siguiendo su ejemplo, han querido concebir como sucesores de los *missi* carolingios [37]. Los *missi* de la época franca [38] eran sin duda comisarios de un carácter pronunciado; pertenecen a la misma época en que se formaron los legados papales, a los que desde un principio se les llamó *missi;* aquí será difícil excluir una enérgica influencia eclesiástica, ya que siempre viajaban juntos un *missus* clérigo y otro seglar. Pero la influencia directa de la institución del *missus*, de cuya permanencia posterior nada sabemos, se hace dudosa en los *inquisitores* de Luis IX; es más acertado pensar en una transferencia de la institución canónica de los *iudices delegati.*

La misma vinculación me parece que existe también entre los jueces ambulantes, que surgen en Inglaterra desde 1131 especialmente en la época de Enrique II, a los que, como es sabido, siguen los comienzos de la Administración local autónoma, en la forma de comisiones de vecinos para los fines de la actuación de los tribunales, de la repartición de los impuestos y del enrolamiento en las diversas clases de la milicia [39]. La eficacia de estos comisarios, tanto de los *iudices itinerantes* como de los *inquisitores* franceses, depende al mismo tiempo de la introducción del procedimiento inquisitivo en el sistema judicial, para el que se toma como modelo decisivo el procedimiento del tribunal real franco [40]; una repercusión de la institución de los *missi* en una forma indirecta semejante, a través del intermedio de los *delegati* económicos, no puede ser excluida totalmente: los *delegati* son una repetición de la institución de los antiguos *missi* papales anquilosada en los legados.

Como sucesores de estos *inquisitores* aparecen en Francia los *commissaires-enquêteurs réformateurs* de los siglos XIV y XV [41], a los que también pertenecen los 50 *commissaires réformateurs* de 1356 mencionados por Bodino y que bajo Carlos VII permanecían todavía como una institución poco estimada por los funcionarios provinciales [42]; finalmente están, en el siglo XVI, los *maîtres de requêtes de l'hôtel*, es decir, los funcionarios de este nombre (para diferenciarlos de los *maîtres de requêtes du palais*, que actuaban en el Parlamento de París) colocados en el Consejo real, los cuales eran enviados por las Generalidades para inspeccionar la administración de justicia y de la hacienda de los funcionarios locales y rendir informe sobre los abusos encontrados. En cuanto *maîtres de requêtes*, son funcionarios ordinarios, pero en sus cabalgadas *(chevauchées)* aparecen como *commissaires départis, commissaires enquêteurs* [43]. En el siglo XVI eran la forma más importante de los comisarios que Bodino tuvo a la vista; pero junto a ellos, esta institución se había configurado en todos los terrenos de la Administración del Estado con un desarrollo más rico, y sin duda el derecho administrativo francés fue para Bodino la más importante de las fuentes utilizadas para la elaboración de su teoría general.

En la esfera del proceso, tanto en Francia como en Alemania se difundió el sistema de las comisiones, especialmente en la for-

ma de nombramiento de comisarios reales para ciertas causas, ya en interés del monarca ya a solicitud de las partes; el privilegio del *committimus* confiere a la persona favorecida con el mismo un *forum privilegiatum* ante los tribunales designados en él, ya sea el del rey en su *hôtel*, ya sea el del parlamento en el *palais*[44].

En la esfera de la policía, ya se han mencionado los *commissaires du Châtelet de Paris*, que tal vez siguieron a los *inquisitores* de la época de Luis IX[45].

En la esfera de la hacienda, encontramos un amplio empleo de los comisarios, por lo menos desde el siglo XV[46]. Ya en este siglo se distingue el *office* de la *commission* entre los funcionarios de la tesorería[47]; en la Gran Ordenanza de hacienda de 1445 (art. 16) se encuentra una prohibición de otorgar y sellar comisiones en los asuntos de hacienda sin orden del rey y de los *trésoriers* o *généraux;* además, para *commissaires* en el sistema de la hacienda, solamente deben ser elegidas personas ordenadas y solventes[48]. En el art. 20 de la misma ordenanza se mencionan los *commissaires, esleuz (élus)*, etc.[49], y también el reglamento de 1454 (art. 46)[50] habla de las «*lectres de commissions envoyées de par le roy aux esleuz ou autres commissaires sur le faict des aides*». Los *élus* eran, pues, todavía entonces comisarios regios, procedentes tal vez del medio de los vecinos de las diócesis o de las comarcas *(pays)*, de las que ya antes (desde 1355) habían sido elegidos durante algún tiempo; también los *collecteurs des tailles* tienen una *commission*[51]. El derecho de subdelegación aparece en el precepto de la ordenanza de 1452, según el cual los *élus* pueden mantener *commis* por su propia cuenta y riesgo, para que les representen, con una competencia desde luego limitada[52]. Esta institución específicamente francesa de los *commis*, que mantienen ciertos altos funcionarios (especialmente, por ejemplo, los ministros-secretarios de Estado posteriores) y que caracterizan de una manera tan peculiar la burocracia del *ancien régime*, es una derivación del derecho de delegación: estos *commis* no son otra cosa que *subdelegati*, lo mismo que los *subdélégués* de los intendentes. También los *greffiers* de los *élus* tienen ya en el siglo XV sus *commis* o *commissaires*[53]. En la esfera de la administración militar nos los encontramos instituidos cuando leemos de la Ordenanza de 1517 (art. 19) que presupone como existentes los *commis* o *commissaires des contrôleur des guerres* o de los *maréchaux de France*[54] o de los *commissaires pour lever les chevaux pour l'artilleire*[55].

Los comisarios enviados durante los siglos XV y XVI por la corte a las provincias de Saboya-Piamonte con poderes extraordinarios tienen que haber tenido una importancia de primer orden; las actas de las asambleas de los estamentos publicadas por Sclopis[56] contienen en casi todas las asambleas celebradas de 1440 a 1536 quejas estamentales sobre estos instrumentos extraordinarios del poder regio, los cuales intervienen con frecuencia en las facultades de las autoridades ordinarias no solo en la esfera judicial, sino especialmente también en la policial y la financiera, sin que se conociera la comisión a ellos otorgada ni el alcance de la misma. En el año 1440, tuvo el Duque que retirar a todos los comisarios, a solicitud de los estamentos; pero más tarde aparecen de nuevo en las más diversas funciones. En el año 1489 se concedió a los estamentos del Piamonte, como consecuencia de sus quejas, que en lo sucesivo los comisarios deberían exhibir sus comisiones a las autoridades ordinarias *(officiarii ordinarii)*, antes de desempeñar sus funciones; sin embargo, parece ser que esto no siempre se observó. Los *referendarii*, que aparecen en el siglo XVII a la cabza de la Administración provincial y de los que más tarde salieron los intendentes, son tal vez sucesores de estos comisarios, convertidos en funcionarios ordinarios con sede fija.

V

Finalmente, hay que poner de relieve especialmente un grupo de comisarios no mencionado por Bodino, para el que en su época no encontró ningún ejemplo en Francia, pero que en otros países fue de gran importancia para la formación de las instituciones administrativas. Son los llamados *Landkommissare* (comisarios territoriales) en Alemania. En los Estados monárquicos podemos distinguir, en general, dos grandes grupos de comisarios: comisarios de la corte y comisarios territoriales. Los comisarios de la corte son personas enviadas desde esta a las

provincias, para hacer valer allí la autoridad real o para servir a otros fines de la Administración central: son instrumentos de la centralización y del absolutismo, iniciadores de una Administración monárquico-burocrática. Los comisarios territoriales son también nombrados, por regla general, por el monarca, pero de entre los vecinos más prestigiosos del «país», es decir, de una circunscripción de carácter comunal; a veces son elegidos directamente por el país y solamente confirmados por el rey; tienen que atender, en primer lugar, a los intereses de los vecinos de esta circunscripción, poniéndolos en armonía con la ordenación monárquica del Estado. No hacen del servicio público una profesión para vivir, sino que sirven, como funcionarios honoríficos, al bien público y no se convierten por ello tampoco en instrumentos principescos tan unilaterales como los funcionarios principescos de carrera: son los titulares de la Administración autónoma moderna, basada en la delegación de funciones estatales de autoridad en vecinos de una mancomunidad municipal que actúan como funcionarios honoríficos. En Inglaterra pueden calificarse de «comisarios territoriales» los miembros de las comisiones locales, que apoyan a los jueces ambulantes en el tribunal, en la administración de los impuestos y en el enrolamiento de la milicia; también el cargo posterior de juez de paz, que fue establecido como tal de 1327 a 1360, tiene como precursor en el siglo XIII a los comisarios para el mantenimiento de la paz (*conservatores, custodes pacis*); y la misma cualidad común de «comisarios territoriales» originarios confiere a los «comisarios de guerra y directores de distrito» brandenburgueses, los posteriores consejeros territoriales, su analogía frecuentemente destacada con los jueces de paz ingleses. También en otras partes se ha difundido mucho la institución: en Hannover, encontramos comisarios territoriales hasta entrado el siglo XIX [57] y en Dinamarca, desde la reacción estamental contra el régimen arbitrario de Cristián IV (1638) hasta la implantación de la ordenación absolutista de la Administración [58]. Ya se ha indicado que también en Francia han sido considerados como tales comisarios territoriales los *élus* de la época comprendida entre 1356 y 1439 y aún después [59]; en los tiempos de Bodino hacía ya indudablemente mucho tiempo que habían sido convertido en funcionarios reales, no elegidos ya entre los vecinos. Allí donde la tensión entre tales comisarios y el poder real era tan fuerte que entraron directamente en oposición contra el régimen monárquico, como en Dinamarca, fueron nuevamente eliminados por el poder monárquico fortalecido, sin dejar rastro de los mismos. Pero donde se encuadraban en la ordenación monárquica y servían a sus fines, como en Inglaterra, evolucionaron hasta convertirse en los órganos más importantes de la Administración autónoma local; los jueces de paz ingleses están en clara oposición contra las instancias ordinarias de la Administración distrital, contra los *vicecomites (sheriffs)*, que no poseían suficiente confianza de los vecinos ni de la corona como para que se les hubieran confiado los crecientes cometidos de la administración policial, con sus múltiples relaciones con la vida económica. La corona siempre se resistió a acceder a la petición de que el juez de paz fuera elegido por los vecinos: el juez de paz debía ser y seguir siendo un delegado del poder estatal. La institución en sí fue creada mediante leyes; pero los jueces de paz no adquirieron un *jus quaesitum* al cargo, como tal vez los *sheriffs*, que habían arrendado las rentas de los condados. Su nombramiento es calificado de *commission;* hasta la gran subversión llevada a cabo por la Revolución puritana, podían ser depuestos por la Cámara Estrellada, es decir, por la autoridad administrativa superior, sin un procedimiento judicial ordinario. Solo en el siglo XVIII se convierten en figuras autónomas, en el sentido en que habitualmente se les tiene.

VI

Resumiendo todo lo relativo a la significación del comisario en la historia administrativa general de los Estados modernos, nos encontramos con el hecho de que en todas partes donde la administración del Estado tiene que afrontar cometidos nuevos y extraordinarios, para cuyo desempeño no se sienten inclinados o no son suficientes los antiguos funcionarios ordinarios, se recurre, en primer lugar, a titulares de cargos extraordinarios provistos comisarialmente de poderes correspondientes a estos nuevos cometidos y, después, con el transcurso del tiempo, estos funcionarios extraordinarios se convierten fácilmente en ordinarios, si la necesidad que los hizo nacer se prolonga y se consi-

dera que merece conservarse el cargo con una función regular. De esta manera fue sustituida en toda Europa la antigua Administración distrital primitiva de los gobernadores y su personal por una nueva organización de funcionarios distritales: por órganos de Administración autónoma, como los jueces de paz en Inglaterra, por departamentos distritales colegiados, consejos de hacienda y consejos territoriales en Prusia, por funcionarios individuales fuertemente burocratizados como los intendentes o los prefectos de Francia. En todas partes son comisarios, de la corte o territoriales, los que han influido de manera decisiva en el origen de estas nuevas formaciones; y la huella de ellos se puede observar todavía durante largo tiempo, en parte, hasta el presente.

Pero especialmente la institución del comisario fue un instrumento de disciplina monárquica y de autoridad estatal absolutista en la Administración. Vemos que esta institución ha servido durante siglos para preservar al sistema de cargos del peligro de degenerar en un sistema juridicoprivado y finalmente, en el continente, para transformarlo internamente durante los siglos XVI y XVII en el sentido de la moderna razón de Estado. Lo que para el cargo eclesiástico *(officium)* fue el *beneficium*, la prebenda, eso mismo es para el cargo secular su dotación con bienes raíces o con un sueldo en dinero. La anterior degeneración del sistema de cargos a través de la enfeudación encuentra en la nueva estructura de los cargos, después de haberse superado el régimen feudal, su repetición, hasta cierto punto, en la inclinación de los titulares de los cargos nombrados en firme a ejercer y disfrutar el cargo con sus pertenencias más en el sentido de un derecho adquirido que como una obligación pública; el entrelazamiento con aspiraciones locales y con intereses de clase, el tenaz aferramiento a las costumbres y a las situaciones jurídicas anticuadas hacen de los funcionarios distritales, especialmente en tiempos de reformas monárquicas radicales, focos de resistencia pasiva insuperable contra la acción iniciada desde arriba. El gran proceso de fusión y centralización en el que está basado el gran Estado moderno unitariamente administrado, ha tenido que superar aquí, en todo el continente, los obstáculos más difíciles. En esta lucha por la implantación de una nueva ordenación estatal, el comisario llegó a ser el instrumento más

eficaz del poder estatal: sin un *jus quaesitum* sobre su puesto, sin conexión con las potencias locales de la resistencia, sin trabas de concepciones jurídicas caducas ni del desempeño tradicional del cargo, solo un instrumento de la voluntad superior, de la nueva idea del Estado, resulta necesariamente para el príncipe que lo apodera y de quien depende no ya un *officier*, sino solo un *fonctionnaire*, representa un nuevo tipo de servidor del Estado que responde al espíritu de la razón de Estado absolutista, que en realidad con su rigor y unilateralidad no desplaza por completo a los antiguos funcionarios, pero en virtud de la mezcla con ellos introdujo en su esencia un cambio profundo, que continúa actuando hasta la actualidad.

Es fácilmente comprensible que, después del cumplimiento de estos grandes cometidos, el comisario en su forma pura no pudo seguir desempeñando en el Estado de derecho moderno el mismo papel que en los siglos XVII y XVIII. De las dos características esenciales que Bodino destaca para el comisario, una de ellas, la falta de base legal para su actuación solo es compatible con los principios del Estado de derecho en tanto en cuanto esta actuación se mantenga dentro de los límites legales de las facultades de su comitente. Sin intentar ni remotamente enumerar los múltiples empleos de la institución en la vida pública actual, quisiera aludir aquí a los representantes del gobierno ante los cuerpos parlamentarios, a las comisiones en el régimen tributario, en el régimen de reservas militares, en el sistema de exámenes, en las investigaciones de política económica y social y en otras innumerables ocasiones de la vida pública, especialmente también para la preparación y ejecución de reformas de toda especie; también el punto de gravedad de todo el trabajo parlamentario y corporativo en general recae en las comisiones. Pero en el marco de estas consideraciones yo creo mucho más importante el mencionar la influencia tan fuerte y tan visible que sigue ejerciendo en nuestro actual derecho de funcionarios el espíritu y la posición de los antiguos comisarios de los siglos XVII y XVIII. La diversidad en la posición jurídica de los funcionarios judiciales y políticos, la mayor independencia de los unos y la más fuerte sujeción de los otros, descansa en la antigua diferencia entre *officiers* y *commissaires*, por más que haya sido limada y modificada hasta hacerse irreconocible en el

Estado de derecho moderno. La posición jurídica peculiarísima del cargo de ministro encuentra igualmente su explicación en las formas jurídicas transmitidas del ejercicio comisarial del cargo. En la antigua Francia, los secretarios de Estado (los ministros del *ancien régime)* tenían justamente el valor de *commissaires,* no de *officiers,* y otro tanto ocurría de hecho —a pesar de las formas colegiadas— en la antigua Prusia: esto se debe a que los monarcas trataban de sujetarse lo menos posible a estos más poderosos servidores suyos. En Inglaterra, por otra parte, la agudizada responsabilidad ante el Parlamento condujo a que los ministros en cuanto tales se convirtieran en meros *commissioners.* Desde la Revolución puritana y en definitiva desde 1688, los ministerios más importantes, los de Hacienda y Marina, son ocupados por una mayoría de los *commissioners,* en vez de por los antiguos altos funcionarios del *Lord High Treasurer* y el *Lord High Admiral.* Y el moderno gabinete inglés, cuya existencia no está basada, como es sabido, en ningún título jurídico y que, de acuerdo con toda la naturaleza de la vida parlamentaria, tiene un carácter transitorio, puede ser calificado de auténtica comisión, por oposición al cargo fijo. Algo de este carácter comisarial tienen todos los ministerios constitucionales. Pero hasta qué punto es todavía hoy importante el empleo de comisarios, en lugar de funcionarios ordinarios en los escalones inferiores de la vida estatal, puede apreciarse teniendo presente que en Prusia la presidencia de las comisiones de tasación de los impuestos de los distritos fue cedida no al consejo territorial, sino a un comisario de hacienda diputado *ad hoc,* que estaría completamente libre del entrelazamiento, casi inevitable en los funcionarios ordinarios, con los intereses locales, con las relaciones sociales de poder y con los aspectos personales.

Notas

[1] H. Helfritz, en su *Geschichte der preussischen Heeresverwaltung* (1938), p. 36, nota 3, señala que la palabra «comisarios», en el sentido de inspectores, aparece ya en el «*Kaiser Maximilians II und des heil. Römischen Reiches Reutter-Bestallung*» de 1570. Para una comprobación anterior, en 1544, véase F. Uhlhorn, *Reinhard Graf zu Solms Herr zu Münzenberg 1491-1562,* Marburgo 1952, p. 67.

[2] Cf. Schmoller, *Acta Borussica,* Organización de los departamentos administrativos, vol. I, Introducción. Breysig, *Die Organisation der brandenburgischen Commissariate, Forsch. z. brandenb. u. preuss. Gesch.,* vol. 5, pp. 135 ss. Frhr. von Schroetter, *Die brandenburgisch-preussiche Heeresverfassung unter dem Grossen Kurfürsten* (*Schmollers staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen,* XI, 5, especialmente pp. 79 ss.). Príncipe Augusto Guillermo de Prusia, *Die Entwicklung der Kommissariatbehörden in Brandenburgo Preussen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I,* Tesis de la Universidad de Estrasburgo, Berlín 1908.

[3] E. Meier, *Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg,* pp. 197 ss. (2.ª ed., 1912, pp. 174 ss.).

[4] *Origines de l'institution des intendants des provinces d'après les documents inédits* (con una selección de estos documentos, pp. 179-369), París 1884.

[5] Sully y sus auxiliares viajaron primero como comisarios por el país, antes de que comenzara su administración ordinaria. Los superintendentes que aparecieron antes esporádicamente solo eran nombrados con carácter comisarial. Permítaseme aludir aquí también a un fenómeno paralelo en Austria, bajo Maximiliano I, que tiene luego mucho de singular: se trata de los cinco superintendentes de la Administración financiera que se proponen en la Ordenanza de la Hacienda del 13 febrero 1498 como comisarios de control ambulantes (art. 5; reproducido por Adler, *Organisation der Zentralverwaltung unter Maximilan I,* y ahora también en Fellner y Kretschmayr, *Osterreichische Zentralverwaltung,* vol. II). La institución está basada en un memorial fragmentario, que da a conocer Adler (pp. 509 s.), que no es, como él opina, de origen holandés, sino que proviene evidentemente de un funcionario que conocía las condiciones de la Administración borgoñesa y francesa. En la misma Borgoña no se han comprobado tales *superintendants* antes de 1493 (Walter, *Burgund. Zentralverwaltung,* p. 182).

[6] Cf. Depping, *Correspondance administrative sous Louis XIV*, vol. I. Babeau, *La ville sous l'ancien régime*. Artículos de Schmoller sobre la reforma de la Administración municipal en Prusia, en *Zeitschrift f. preuss. Gesch. und Landeskunde*, vols. X-XII (reimpresos en «Deutsches Städtewesen in älterer Zeit», 1922, pp. 231-428).

[7] Desdevises du Dezert, *L'Espagne de l'ancien régime. Les institutions.*

[8] *Danmarks Riges Historie*, IV 628 (Fridericia).

[9] Hildebrand, *Svenska Statsförfattningens historiska utveckling*, pp. 412 ss.

[10] Cf. Jähns, *Geschichte der Kriegswissenschaft*, II, p. 1061: «Para las relaciones de la Administración y el aprovisionamiento sirvieron de modelo principalmente los decretos de la corona francesa, que fueron los primeros que pudieron establecer una Administración sistemática entre los grandes Estados europeos.

[11] El Caballero de Malta, Ludovico Melzo, natural de Milán, dice en sus *Regoli militari sopra il governo e servicio particolare della cavalleria* (traducidas al alemán) que el cargo de Comisario General fue creado por Fernando Gonzaga, bajo Carlos V, y mantenido por Alba y Parma, y consistía en la reunión del servicio de un Cuartel maestre (*Quartiermeister*) y de un Auditor General, y su titular era al mismo tiempo lugarteniente del Teniente General. Jähn, *ibidem*, p. 1050.

[12] Véase Walther, *Die burgundischen Zentralbehörden unter Maximilan I und Karl V*, p. 81, donde se encuentra una cita documentada, según la cual un funcionario borgoñés de Hacienda, Guillaume Normand, debió ser empleado en el año 1507 como *Commissaire des monstres et revues de la gendarmerie de par deca*. Las Compañías de Ordenanza borgoñonas eran una imitación de las francesas; ¿no debería presuponerse también allí esta institución de los comisarios de revista? Sobre esto no he podido descubrir nada más preciso. En los *Almanacs royaux* posteriores del siglo XVIII aparecen en gran número *Commissaires de guerre*, con una posición evidentemente subordinada.

[13] *Acta Borussica*, II, pp. 383 ss.

[14] *Les six livres de la république*, de J. Bodino, Angevin, París 1577 (sig.) pp. 306 ss.

[15] Que esto era todavía usual en el siglo XVII lo demuestran las *Pièces justificatives* reproducidas por Hanotaux. En los dos únicos fragmentos, de los muchos dados a conocer, en que se hace una observación sobre el sellado, se dice que se sellan con cera amarilla. Son el núm. XVII (p. 256): *Pauvoir donné à M. Le Cogneux sur la justice et sur les finances en l'armée commandée par Monsieur (29 août 1627) (scellé sur simple queue de cire jaune)* y el núm. XXIV (pp. 279 ss.): *Commission aux sieurs de Chasteauneuf, Conseiller d'Estat, de la Thuillerie et d'Estampes, Maistres des requestes pour avoir l'administration et l'intendance de la justice et police, direction des hospitaux en l'armée de debvant la Rochelle de laquelle M. le Cardinal de Richelieu est lieutenant-général (9 février 1628) (scellée du grand sceau sur simple queue de cire jaune)*. Por lo demás, estos fragmentos no están concebidos en forma de *lettres patentes*, sino que van dirigidos únicamente a los mismos comisionados; desde luego, en las comisiones anteriores de los intendentes sucede muy rara vez que se extiendan en forma de *lettres patentes;* cf. núm. I, pp. 179 ss.

[16] Al final del capítulo, vuelve Bodino una vez más a la cuestión de la supresión de los cargos y pone ejemplos, tomados de su estudio de las actas parlamentarias, que indican que con frecuencia se han creado por edicto una gran cantidad de puestos de una sola vez; así, 60 *sergents*, por un edicto publicado en el Parlamento en abril 1544, y los nuevos jueces penales de todo el reino, por edicto del año 1527. Incluso el cargo de *langayeur de pourceaux* (inspector de las lenguas de los cerdos) es *érigé en tiltre d'office* mediante un edicto especial, que fue verificado y registrado en el Parlamento en el mes de julio de 1544. (De los *Registra* del Parlamento de 1544 hace Bodino frecuentes citas: este año es evidente que lo ha estudiado sistemáticamente). Pero solo el cargo en sí necesita, al crearse, esta formalidad del edicto sellado con cera verde. Los nombramientos de los sucesores en un cargo ya creado no requieren esta forma.

[17] Esto fue en 1356/57. Cf. Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, III, pp. 211 s., y las fuentes que allí se citan.

[18] Estos son evidentemente los *Commissaires du Châtelet de Paris*, que más tarde aparecen como los *Commissaires des cuartiers*, los conocidos comisarios de policía de París del *ancien régimen*, que imitó en Berlín Federico el Grande. Delamare trata con detenimiento estos comisarios en su *Traité de la police* (2.ª ed. 1729), I, pp. 170 ss. El mismo se titula en la portada del libro *Conseiller-Commissaire du Roy au Châtelet de Paris* y se esfuerza abiertamente por aumentar la dignidad y el valor de este cargo, al que atribuye una edad inmemorial. El título anterior de estos funcionarios era *Commissaires enquêteurs et examinateurs;* su número era de 16, que correspondía a los 16 barrios de París. Francisco I duplicó esta cifra en 1521 y les dio el simple título de *Commissaires*; Enrique III los aumentó a 40 en 1586, y les conservó este mismo título. Originalmente fueron auxiliares del *Prévôt* de París, el cual podía asignarles causas para su decisión judicial, mediante la *committitur*. Delamare parece polemizar contra Bodino, sin nombrarlo, atribuyendo desde siempre a estos funcionarios la posición de *officiers*, evidentemente para elevar su importancia, pero sin aportar pruebas de ello.

[19] *Ord. du 21 octobre 1467*, Isambert XVII, pp. 25. s. Cf. Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, III, pp. 324 ss.

[20] Bodino se pronuncia aquí (p. 315) contra Inocencio III, apoyándose en Celso, que dice (I, 17 *de Officio praesidis* D. I, 18): *Si forte praeses provinciae manumiserit vel tutorem dederit priusquam cognoverit successorem advenisse, erunt haec rata*. Las citas relativas a las pretensiones de Inocencio III no parecen estar bien hechas. En el cap. *Qualiter de accus. ext.* (Decretales de Gregorio IX, I, V, título 1, *De accusationibus* cap. 22 *qualiter et quando*) yo no encuentro nada que tenga relación con esta cuestión; tampoco en 2 X *De restitut. spoliat.* XIII, 10 y 2 X *de probat.*

XIX, 3, donde por lo demás estas dos veces no se cita a Inocencio III, sino a Lucio III. Pero en todo caso es importante que el «derecho estricto» en las fuentes canónicas aparezca fundado en una consideración racional de la equidad análoga a la romana.

[21] El poder real no cesa, según el aforismo que indudablemente no fue introducido por él: *le Roi ne meurt pas;* para ello se apoya en la manifestación del Parlamento de París del 19 abril 1948 de que el rey ejerce sus derechos de soberanía inmediatamente después de la muerte de su antecesor, incluso antes de la *sacre* (unción).

[22] Cf., sin embargo, Mommsem, *Röm. Staatsrecht,* II, pp. 613 ss. y *Abriss des röm. Staatsrechts,* pp. 186 ss. (sobre las «magistraturas extraordinarias»).

[23] En esto me remito ante todo a la Introducción de Schmoller al vol. I de las *Acta Borussica.* Organización de los departamentos administrativos, especialmente pp. 15-46; también a Rehm, *Die rechtliche Natur des Staatsdienstes, Hirths Annalen des Deutschen Reiches,* 17, 572.

[24] «Geschichte und Quellen des kanonischen Rechts», en *Enzyklopadie der Rechtswissenschaft* de Holtzendorff (5.ª ed. 1890), pp. 205, 321. Cf. *Kirchenrecht,* II, pp. 364 ss.

[25] Walther, *Die burgundischen Zentralbehörden unter Maximilan I und Karl V,* 1909, en diversos lugares.

[26] I, 5 y 6 *De iurisdictione* D. II, 1 (5: *More maiorum ita comparatum est, ut is demum iurisdictionem mandare possit, qui eam suo iure, non alieno beneficio habet.*—6: Caducidad del mandato de jurisdicción por muerte del mandante, cuando está pendiente *res integra.*). I, 5 C. III, 1, *De iudicis* (*A iudice delegatus iudicis dandi non habet potestatem, cum ipse iudiciario munere fungatur, nisi a principe iudex datus fuerit).*

[27] *Kirchenrecht,* I, pp. 171 ss.

[28] I, 32 ε 3 *Cod. Iust.* VII, 62 *De appellationibus;* I 16 *Theod.* XI, 30 *De appellationibus.* Merece observarse que en ambos pasajes *delegare* se emplea como término técnico, mientras que en el Digesto se utiliza la palabra *mandare. Delegare* es también el término canónico.

[29] Cf. también von Bethmann-Hollweg, *Der Zivilprozess des gemeinen Rechts in geschichtlicher Entwicklung,* VI, 1 pp. 86 s.: «Para la jurisdicción suprema y general del papa (bajo Alejandro III y sus sucesores), el derecho romano de la época imperial ofrece una vez más las formas deseadas en la apelación de la aceptación arbitraria de causas judiciales en primera instancia, de los rescriptos a petición de funcionarios y del nombramiento de comisarios extraordinarios *(iudices delegati),* mediante lo cual podía intervenir de una manera decisiva en el poder diocesano ordinario de los países europeos más lejanos. Cf. *ibid.,* II, 112 y III, 181.

[30] Ficker, *Forschungen zur Reich-und Rechtsgeschichte Italiens,* I, pp. 300 ss., 343, 345 s.

[31] Franklin, *Das Reichshofgericht im Mittelalter,* II, pp. 49-61.

[32] Ducange no está de acuerdo aquí. Solo inserta esta anotación: *Commissarius generatim is et, cui negotium quoddam curandum creditus v. g. causa disceptanda, lis dirimenda, tuenda in provinciis Regis auctoritas,* etc. El se refiere al *commissaire* francés. Los diccionarios franceses antiguos no llevan más allá; Goderroy señala como forma más antigua el *commissier.* La afirmación de *Delamare* (*Traité de la police,* I, p. 177) de que el *commissarius* aparece por primera vez en una ordenanza de Luis IX, del año 1254, no he podido comprobarla, ya que no añade datos más detallados. Su propia hipótesis de que *commissarius,* como derivado de la institución del *missus,* significa el «co-enviado» *(committere = simul mittere s. simul iungere),* puesto que se enviaban dos o más apoderados, tiene que ser rechazada. Naturalmente, *committere* tiene en el fondo la significación de *mandare, delegare* (cf. también *Vocabularium iurisprudentiae romanae s. h. v.*) y del substantivo derivado *commissio,* que significa el mandato y el poder para el *commissarius.* En Inglaterra, la palabra adoptó la forma *commissarius, commissioner;* como concepto técnico, v. gr. en el ejemplo citado por Ducange, tomado de la época de la reina Isabel, véase Rymer *foedera,* XV, 505 col. 1: *Assignavimus vos commissionarios nostros ad tractandum, communicandum et componendum cum onmibus et singulis subditis nostris,* etc. La calificación jurídico-feudal de *commissio, commissum* para la pena de confiscación del feudo, va por otro camino.

[33] Stölzer, *Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in den deutschen Territorien,* 2 vols., 1872; cf. también *Brandenburg-Preussen Rechtsverfass.,* I, pp. 30 s.

[34] Gothein, *Der gemeine Pfenning auf dem Reichstage zu Worms,* pp. 32, 35.

[35] Fellner y Kretschmayr, *Die Organisation der österr. Zentralverwaltung* II, p. 22, núm. 1.

[36] Viollet, *loc, cit.,* III, pp. 254 ss.

[37] *Ibid.,* III, pp. 261 s.

[38] Brunner, *Deutsche Rechtsgeschichte,* II, pp. 189 ss. V. Krause, *Geschichte des Institut der Missi dominici* (*Mitteil. d. österr. Institu.* 9).

[39] Cf. Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte,* pp. 224 s. Stubbs, *Select Charters,* pp. 22 s. Maitland, *Constitucional History,* p. 69.

[40] Brunner, *Entstehung der Schwurgerichte,* pp. 70 ss.

[41] Viollet, *loc. cit.,* III, p. 262 (texto y nota 2).

[42] Petit-Dutaillis, en Lavisse, *Histoire de France,* IV, II, p. 36.

[43] Sobre estos cf. Hanotaux, *loc. cit.,* pp. 4 ss. y De Boislisle, *Les chevauchées d'un maître des requêtes en Provence 1556,* Revue des sociétés savants 1881.

[44] Viollet, *loc. cit.,* II, pp. 223 s., III, pp. 311, 349. Esmein, *Cours élementaire de l'histoire du droit français,* p. 441.

[45] Véase más atrás, nota 18; Delamare, *loc. cit.,* I.

[46] Muchos ejemplos en G. Jacqueton, *Documents relatifs à l'administration financière en France de Charles VII à François I,* París 1891.

[47] Jacqueton, p. 246 nota.

[48] *Ibid.,* pp. 25 s.

[49] *Ibid.,* p. 27.

[50] *Ibid.,* p. 87.

[51] *Ibid.*, p. 107.
[52] *Ibid.*, pp. 61 ss.
[53] *Ibid.*, pp. 61, 62.
[54] *Ibid.*, pp. 204, 272.
[55] Jacqueton, p. 180. Cf. más atrás, nota 12.
[56] Federico Sclopis: *Degli stati generali e d'altre stituzioni politiche del Piemonte e della Savoia. Saggio storico corredato di documenti*, 1851, pp. 79, 125, 131, 137, 164, 168, 173, 181, 214, 223, 233, 250, 261, 299, 317, 328.
[57] E. von Meier, *Hannöversche Verfassungs-und Verwaltungsgeschichte*, II, pp. 390 ss.
[58] *Danmarks Riges Historie*, IV, 229, Schäfer, *Geschichte Dänemarks*, V, pp. 663 s.
[59] Viollet, *loc. cit.*, III, p. 504.

CAPITULO 6

El estamento de los funcionarios (1911)

De acuerdo con la idea dominante que sirve de base a este ciclo de conferencias [1], hablaremos del estamento de los funcionarios en cuanto estamento profesional, no de la organización y la misión del cuerpo de funcionarios en cuanto instrumento de la Administración del Estado. Es un objeto que está situado en divisoria de diversas disciplinas. La economía política solo se ha preocupado excepcionalmente del mismo y casi siempre dentro del marco de la ciencia de la hacienda pública; lo restante se ha dejado al derecho político y al derecho administrativo, ciencias que se ocupan, naturalmente, en lo fundamental del cuerpo de funcionarios como una institución estatal, pero no como fenómeno social.

En los estudios históricos, concretamente en los estudios sobre la organización administrativa alemana y prusiana, así como en los de historia comparada de la burocracia en general, el punto focal del interés radicaba también, como es natural, más en las cuestiones políticas que en las sociales; había que investigar, ante todo, los distintos grandes sistemas administrativos, en lo relativo a su nacimiento y estructuración y en su función para la vida pública, importando sobre todo conocer cuál era el trabajo social que el cuerpo de funcionarios tenía que realizar y cómo se amoldaba la configuración de su organización a estos grandes cometidos; la situación social de los funcionarios mismos solo entraba en consideración en segunda línea; en todos los estudios históricos y jurídico-administrativos, tal situación

queda como en la sombra y ello principalmente porque no ha sido nunca propiamente objeto de un interés intenso y general ni de discusiones de amplia resonancia en la publicidad: en realidad, no hay una cuestión social del cuerpo de funcionarios; a los funcionarios, aun cuando no siempre les vaya conforme a sus deseos, les va, sin embargo, bastante bien, y su número tampoco era antes tan grande como para que su bienestar y sus males hubiesen sido decisivos en modo alguno en el equilibrio social general.

Si a pesar de todo, oso hablar aquí del estamento de los funcionarios, especialmente en su significación social, es por sentirme estimulado, de una parte, por la necesidad en que evidentemente me encuentro de cumplir con el requerimiento que se me ha hecho y, de otra parte, creo yo, porque en general esta cuestión solo puede ser debatida con provecho dentro de los grandes rasgos de una consideración historicosocial comparada; espero, pues, que me sea permitido tratar el tema en este sentido. Me ocuparé, primeramente, de la esencia de la burocracia moderna, después, de su nacimiento y, finalmente, de algunas tendencias de su desarrollo y de algunos problemas que presenta en la actualidad.

I

Cuando hablamos del estamento de los funcionarios, pensamos, naturalmente, en primer lugar, en el cuerpo de funcionarios del Estado, del que se ocupa el derecho político y administrativo y que ha de ocupar asimismo el punto central de nuestra consideración cientificosocial.

Pero nuestro punto de vista dominante hace necesario que abarquemos el estamento de los funcionarios más allá de su aspecto de cuerpo de funcionarios estatales propiamente dicho y de las funciones oficiales que ejerce, cuya medula la forman indudablemente el estamento de los jueces y de los empleados administrativos y en estrecha conexión con este también el estamento de los oficiales —originariamente, oficial no significa otra cosa que empleado; antes se distinguían los oficiales de guerra de los oficiales civiles—; además de estos y en un sentido social más amplio, también incluimos en el estamento de los funcionarios al clero, y no solamente al clero evangélico estatalizado al menos en parte, sino también al católico: en el sacerdocio católico tenemos ciertamente que ver el componente más antiguo del moderno estamento de funcionarios, el arquetipo de la jerarquía de los funcionarios estatales seculares. Y al clero se une el profesorado en sus distintos estratos, en las universidades, liceos y escuelas primarias; también los numerosos grupos de empleados técnicos en las explotaciones públicas, tales como las de correos y ferrocarriles. Todas estas categorías son estudiadas no simplemente como funcionarios estatales o eclesiásticos, sino también como funcionarios municipales; los funcionarios de las ciudades, de los distritos, de las provincias son colocados por el derecho político como funcionarios estatales mediatos, al lado de los inmediatos. Y finalmente, en el trasfondo de nuestra consideración se encuentra el gran ejército de empleados privados, que es ahora objeto del interés público, en un medida especial.

La estructuración de nuestra estadística profesional [2] no nos permite dar cifras exactas ni para uno de estos grupos ni para el conjunto de los mismos. Para los funcionarios judiciales y administrativos del Imperio alemán podrían calcularse unos 390.000, tal vez otro tanto para los oficiales, clero y profesorado, y unos 420.000 para los empleados de correos, ferrocarriles y otras explotaciones públicas; esto haría un total de 1.200.000 funcionarios, que junto con los familiares y sirvientes harían el doble (2.400.000), lo cual representa aproximadamente un 4 % de la población total. Unos 700.000 de ellos están organizados en las distintas agrupaciones de funcionarios [3].

Naturalmente, este estamento profesional, que comprende desde el Canciller del Reich hasta el cartero, solamente puede concebirse *cum grano salis* como una clase social; es decir, solamente con relación a las características sociales existentes en la profesión, no con relación a la instrucción, la posición social y la renta. En este respecto, el estamento de los funcionarios muestra más bien la conocida tripartición característica, que encontramos en todos los departamentos administrativos: la división jerárquica en funcionarios superiores, medios e inferiores. La clase intermedia, cuya medula la forman los llamados oficinistas, es con mucho la más numerosa; de los 390.000 funcionarios

públicos, en sentido estricto, que fueron censados en 1907, caían en esta categoría 257.000; los funcionarios superiores sumaban 55.000 y los inferiores 77.000 [4].

La cifra de empleados privados de los distintos grupos: los empleados privados propiamente dichos (oficinistas), los técnicos e ingenieros, los dependientes de comercio, viajantes, etc., se estiman hoy en unos 1.800.000 asalariados, cifra que sobrepasa a la de los funcionarios públicos. La ordenación jerárquica de los rangos no está aquí expresada con el mismo rigor; la gran mayoría puede considerarse de la clase intermedia; los empleados inferiores forman también una fracción más numerosa; en cambio, la clase superior, que con los directores de los grandes bancos y las grandes sociedades industriales forman la cabeza de la clase empresarial capitalista, debe ser aquí menos numerosa.

Sería también de interés comprobar a qué región del reino social o a qué sistema orgánico del cuerpo social pertenece el estamento de los funcionarios. Nuestra estadística profesional, y lo mismo la de otros países, lo agrupa con el militar y las llamadas profesiones libres, para formar un gran grupo social conjunto; pero este compendio, en el que nuestra estadística no incluye, de una manera significativa, los empleados de las grandes explotaciones públicas, como correos y los ferrocarriles, solo indica de una manera defectuosa dónde hay que ir a buscar las raíces del estamento de los funcionarios. Estas se encuentran —históricamente consideradas— en parte, en las dos formaciones especiales más antiguas que se destacan de la masa del pueblo como grupos selectos directivos y dominantes: en el estamento militar y en el sacerdotal. El estamento de los funcionarios es siempre un anexo de los poderes dominantes de carácter militar o sacerdotal; es su brazo alargado, su instrumento, su auxiliar y servidor. Pero también de los estamentos profesionales, y concretamente del comercial y del transporte, ha salido una gran parte del estamento de los funcionarios; estas ramas profesionales, cuyo carácter era en un principio puramente privado, se ha convertido, en virtud de la estatalización, en una parte del cuerpo de funcionarios públicos. El estamento de los funcionarios, está, pues, extendido por todo el cuerpo social. No es en ninguna parte una planta autóctona, pero tampoco es simplemente parásita; le falta el fundamento económico-social independiente, pero es el complemento necesario del estamento de los gobernantes y empresarios; su rasgo característico es la dependencia. Sirve a intereses que no son propios, sino ajenos, ya sean públicos o privados. Forma el eslabón entre los gobernantes y los gobernados, entre los empresarios y los trabajadores, y constituye una parte esencial del estrato social intermedio. Podría calcularse que la mayor parte del estamento de los funcionarios está formada por el estrato intermedio, si a este no se le concibiera, como sucede a veces, únicamente como un estamento de pequeños empresarios independientes, labradores, artesanos y pequeños comerciantes. Pero los extremos superiores del estamento de los funcionarios, y no solo de los públicos sino también de los privados, sobrepasan ampliamente este nivel; en algunos de ellos, el concepto de servicio se transforma en el de dominación; pero se trata siempre de una dominación que no es por derecho propio, sino en virtud de una comisión superior.

En estas consideraciones, el estamento de los funcionarios con sus diferentes grupos se representa como un sistema de círculos concéntricos: en el censo están los funcionarios que ejercen una autoridad propiamente dicha, más hacia afuera los de las demás ramas del servicio público, y finalmente, en la periferia, los funcionarios privados. Esto sirve de base a la noción de que todos los demás grupos del estamento de funcionarios están configurados en lo fundamental a semejanza del grupo central de los funcionarios que ejercen autoridad. Pero si esta noción, que está apoyada por muchas observaciones, es acertada o si no es más bien a la inversa, esto es que los empleados privados han tenido aquí y allá una influencia decisiva en la configuración de las relaciones de los funcionarios estatales, es una cuestión que no se puede dar por resuelta sin más. Históricamente, los funcionarios estatales y privados están conectados en la raíz. Pero en las consideraciones acerca del contenido del concepto de funcionario haremos bien en detenernos especialmente en esos grupos centrales del estamento de los funcionarios que ejercen autoridad y en todo caso en el de los funcionarios públicos, porque este es en su esencia completamente diferente del actual estamento de los empleados privados. El estamento de los funcionarios públicos es un fenómeno a la vez

político y social, mientras que el de los empleados privados tiene una significación exclusivamente económico-social.

La esencia del *status* de funcionario público, con sus derechos y obligaciones peculiares, con su porvenir asegurado, pero también sometido a vinculaciones múltiples, es bien conocida de todos nosotros por experiencia y en parte por nuestra propia vida. Pero la concepción científica de la naturaleza de esta relación ofrece dificultades peculiares; difiere según se la considere desde el punto de vista jurídico o desde el punto de vista económico-político; e incluso la construcción jurídica tiene en el trasfondo una historia de dogmas abundante en controversias, que agota toda la plenitud de las posibilidades imaginables [5]. Pero en general se puede considerar que la opinión dominante entre los juristas [6] es la concepción que basa el *status* de funcionario en una relación jurídica completamente peculiar, en una relación de naturaleza jurídica esencialmente pública y que no puede ponerse simplemente bajo el concepto de un contrato de servicio juridicoprivado. Si la fundamentación de la relación del funcionario implica un momento contractual o si se trata de un acto meramente unilateral del poder estatal, en cuanto a la admisión y colocación del aspirante que solicita el empleo, es una cuestión que siempre estará contestada de manera distinta. En general, la concepción juridicoadministrativa se inclina a destacar con vigor en la colocación un acto estatal de disposición, dejando en un plano completamente secundario la sobrentendida conformidad del aspirante acerca de las condiciones del servicio al Estado que él ya conoce. En todo caso se reconoce generalmente que se trata de una relación de servicio voluntaria y no coercitiva, como en el caso del servicio militar. La cuestión de si, en ciertas circunstancias, el Estado tiene derecho a exigir a sus súbditos las prestaciones de servicios necesarias para el cumplimiento de sus cometidos y para el mantenimiento del orden civil, apenas puede contestarse en principio negativamente, puesto que la aceptación y ejercicio de cargos honoríficos sin sueldo, como, por ejemplo, los de jurados, no pueden rehusarse, salvo en determinados presupuestos establecidos por la ley. Respecto a los cargos retribuidos, sin embargo, esta cuestión no ha tenido nunca aplicación práctica, puesto que hasta el presente nunca han faltado aspirantes para los mismos. Como se trata de una profesión para ganarse la vida, en la práctica, sería difícilmente imaginable una coacción.

A la voluntariedad para la entrada en la relación del funcionario corresponde la libertad para retirarse de la misma. Desde luego, no es una libertad totalmente incondicionada. El Código civil prusiano (en el § 95, II, 10) contiene la siguiente disposición: «la solicitud de separación del servicio del Estado solamente será denegada cuando de ello resulte un inconveniente considerable para el bien común a atender». De aquí se desprende, en todo caso, que para la apreciación jurídica de esta relación de servicios, el interés decisivo es el público, no el privado.

Las obligaciones del funcionario no se agotan en modo alguno en el despacho de los asuntos de su cargo, es decir, en la prestación de un trabajo continuado. Junto a las obligaciones especiales del cargo están las obligaciones generales del servicio: fidelidad y obediencia a los superiores —en cierto modo una potenciación de las obligaciones generales de los súbditos—, observando frente a ellos un comportamiento respetuoso dentro y fuera de la oficina. La obligación del secreto del cargo traspasa incluso la duración de la relación de funcionario. Las obligaciones del cargo son deberes de conciencia y están vigorizadas por un juramento solemne. Al funcionario no solamente se le demanda su fuerza de trabajo, sino en cierto sentido toda su personalidad. No puede aceptar obsequios, no puede explotar ninguna industria ni comercio ni obtener ninguna ganancia complementaria sin el consentimiento de sus superiores, tiene que consagrar al Estado toda su fuerza de trabajo; el cargo es su único medio de vida profesional. Por su parte, percibe un sueldo y tiene derecho al rango, al título y a todos los honores vinculados al cargo. En esta concepción, el sueldo aparece más bien como un accidente tan solo, no como lo esencial en la relación del cargo. En general, no es un equivalente para una determinada prestación de trabajo (la remuneración de los empleados inferiores de la Cancillería constituye una excepción), sino la manera como el funcionario es alimentado y mantenido por el Estado; el Estado se hace cargo en conjunto y en términos generales de su sustento, de acuerdo con su estado, para lo cual le sirven de norma las necesidades de un hogar familiar. A ello se debe el que el funcionario recibe también su sueldo, aun cuando no

preste servicio temporalmente: en casos de permiso, de enfermedad u otro impedimento dentro de los confines legales, en los cuales el Estado tiene, en determinadas circunstancias, que ponerle un sustituto. Y a ello se debe también el que se conceda una pensión de jubilación a los funcionarios que han quedado incapaces para el trabajo, por razón de la edad o por enfermedad, y el que el Estado preste asistencia a los deudos de sus funcionarios fallecidos, en forma de pensiones de viudedad y para la educación de los huérfanos. Pero, por otra parte, el Estado exige también al funcionario la entrega total a su cargo; no solamente le pide el mero cumplimiento de la obligación de trabajar, sino también un comportamiento general adecuado a los fines del Estado. Ejerce una vigilancia disciplinaria, que se extiende no solo a la actividad oficial de sus servidores, sino incluso a su vida fuera del cargo, pudiéndoles aplicar un poder correccional, que va desde la reprensión y sanciones pecuniarias, al traslado correccional, la suspensión y cesantía y, en determinadas circunstancias, hasta la completa separación del cargo. Antes era común incluso el arresto de los funcionarios inferiores del servicio civil; en el servicio militar, como es sabido, se sigue imponiendo todavía esta medida.

Esta amplia potestad disciplinaria del superior es un rasgo característico de la relación del funcionario, la cual no es meramente una relación contractual de prestación y contraprestación, sino una relación de servicio y de potestad de naturaleza peculiar y al mismo tiempo una relación de confianza. Aun cuando no es indisoluble, esta relación es, en principio, vitalicia y así lo es de hecho, por regla general; cuando es como debe ser, incluye un fondo de sentimientos y deberes morales: lealtad, dedicación, celo en el servicio, de una parte, y solicitud benévola y patriarcal, de otra parte; todo ello armonizado con las exigencias modernas de una personalidad jurídica libre, pero que para el funcionario lleva consigo diversas limitaciones en su vida personal, así como en su actuación económica y política, entre las que pueden citarse, como ejemplo, la notificación del matrimonio, en parte incluso la obtención del consentimiento para el mismo por la autoridad superior.

Ahora bien, la teoría económica no se da por satisfecha totalmente con esta concepción juridicopolítica, que ve en la relación

del funcionario una relación jurídica pública de servicio y de potestad de una naturaleza peculiar. A esta concepción contrapone otra, que considera la relación del funcionario tan solo como una clase especial de la relación general del salario [7]. El punto central de su consideración no lo ocupa la obligación del servicio, sino la retribución, a la cual concibe como una manifestación especial del salario. Considera que el rasgo común de la retribución del funcionario y el salario común está en que ambos representan una remuneración por prestaciones personales, en las que se fundamenta la ganancia del sustento por parte de los obligados a prestarlas; solo que en un caso se trata de prestaciones de trabajo singulares y en el otro, de la cesión total de la actividad de trabajo. Relega a un plano completamente secundario ese momento patriarcal, con sus exigencias morales, como algo que carece de importancia para la valoración económica, y pone en primer plano el momento contractual, con la prestación y la contraprestación estipuladas. En la relación del funcionario no se trata, desde luego, del llamado contrato libre de trabajo ni en general de un contrato individualmente considerado, que influya sobre el contenido de la relación de servicio: el funcionario simplemente tiene que someterse a la norma legal o reglamentaria establecida para el servicio al Estado en cuanto a sus derechos y obligaciones. Pero esto también tiene lugar a veces en la relación usual del trabajo asalariado, por lo cual un contrato individualmente considerado no puede considerarse como una característica necesaria de la relación del trabajo asalariado; lo esencial parece ser más bien que ambos, el funcionario estatal y el obrero común, se obligan a cambio de la remuneración correspondiente a poner su actividad laboral al servicio y bajo la dirección de otro, en un caso del Estado y en el otro del patrono privado. El Estado aparece así como patrono y el servicio al Estado como un trabajo de clase especial. Las relaciones especiales que surgen de aquí condicionan la peculiaridad de la configuración del sistema de retribución en la relación del funcionario. El Estado como patrono —se dice— desarrolla incluso una política especial de salarios, adaptada a los fines y las exigencias de la especialidad del trabajo del servicio al Estado. Este trabajo es de una clase calificada en un grado especialmente alto; por ello necesita de una formación previa especial amol-

dada a las ramas y escalones singulares del servicio, para el cual se establecen ciertas normas generales. En armonía con estas normas están también las escalas de sueldos que se conceden en las distintas categorías singulares de cargos. Aquí tiene lugar una gradación, de acuerdo con los requisitos del puesto y de la importancia del cargo; y para estimular a los empleados con la perspectiva de un mejoramiento económico, mediante prestaciones más elevadas, se establece que los capaces y dotados pueden ascender de los puestos inferiores a los mejor pagados. La pensión también es explicable por un principio peculiar de la política de salarios del Estado, como una parte aplazada o complementaria del sueldo, que solamente se paga después de la terminación del servicio, lo que indudablemente es más bien un pretexto teórico que una realidad histórica. Pero lo que sobre todo presenta dificultades en esta concepción es la estabilidad de la relación del funcionario y la remuneración, es decir, el hecho de que el funcionario público goza de una seguridad del empleo, que no solo falta a los obreros asalariados comunes, sino también a los empleados privados, y que lo sustrae de la influencia de todas las coyunturas del mercado de trabajo. En realidad, se cree poder explicar esta circunstancia por la esencia de la economía pública, que exige el grado más alto posible de estabilidad financiera; pero aquí se deslizan en la teoría económica momentos juridicoestatales y políticos; y finalmente el ámbito de la potestad disciplinaria no puede derivarse de consideraciones puramente económicas.

No carece ciertamente de justificación el subsumir la remuneración del funcionario bajo el concepto general del salario; pero lo especial y lo peculiar de la política estatal de los salarios es tan importante que siempre resalta de nuevo como dominante el carácter singular de la relación del funcionario. En el fondo, la teoría económica considera esta relación tan solo unilateralmente, desde el punto de vista del aspirante al cargo que pretende asegurarse el sustento; el punto de vista del patrono estatal no está apreciado suficientemente en su peculiaridad y por ello esta teoría no puede explicar la relación de una manera exhaustiva. El Estado no es un patrono como otro cualquiera, porque no es una empresa económica. Puede preguntarse si el Estado puede ser concebido, en general, como una empresa en sentido amplio —toda organización social que reúne y dirige energías humanas en una cooperación para lograr un objetivo planteado puede llamarse así en definitiva—; pero el Estado no es seguramente una empresa económica, al menos su esencia no se agota en este concepto, aun cuando, dicho sea de paso, ha introducido en cierto modo tales empresas en la esfera de su actividad: su fin no es la ganancia económica, no aspira a producir bienes económicos, sino el derecho y la paz, la seguridad y el poder. Y por ello es también un patrono de otra especie que la empresa económica. El Estado libera intencionalmente a sus trabajadores de las vicisitudes de la coyuntura económica y para que puedan consagrarse por completo a su servicio y contribuir al fomento de sus fines. El peligro de la desocupación, contra el que, por lo demás, no se ha encontrado todavía remedio en la vida económica, no amenaza a los funcionarios. La magnitud de su paga se ajusta a las condiciones para cubrir el costo de la vida que llevan consigo los cambios en la situación económica y social: si tiene lugar un alza general de los precios y del costo de la vida, el sueldo también tiene que elevarse correspondientemente; pero la regulación del salario no se realiza aquí en forma de luchas por el aumento de los jornales, con todos los fenómenos concomitantes que se presentan en la industria privada, sino mediante actos de legislación estatal o de la potestad reglamentaria del Estado; es decir, mediante un acto autónomo unilateral del patrono y no en virtud de compromisos ni de contratos entre el Estado y los funcionarios. Lo mismo ocurre con la fijación del horario de trabajo u otras disposiciones normativas similares sobre las prestaciones que se exigen a los funcionarios, sobre las horas de descanso, vacaciones, etc. Una huelga de los funcionarios con el fin de obtener un mejoramiento de las condiciones de trabajo daría al traste con toda la relación del funcionario. Por ello, para la aprobación de gremios profesionales de los funcionarios rigen también disposiciones distintas que para los trabajadores libres. Las aspiraciones de estos gremios no deben dirigirse contra el Estado, ni en un sentido profesional ni en un sentido político. El dualismo que impera en la vida económica entre los empresarios y obreros no tiene lugar en la relación entre el Estado y los funcionarios. El lugar del libre

juego de las fuerzas económicas y sociales lo ocupa aquí la vinculación obligatoria. Porque el pensamiento central en los funcionarios es la obligación, no el interés propio económico-social. Desde este punto de vista, se podría esbozar una psicología propia de los funcionarios, en oposición, de una parte, a la psicología del obrero asalariado común y, de otra, a la de la clase empresarial y de los estamentos que persiguen la ganancia económica, en general. El comerciante, el industrial, el labrador no están bajo la coacción del trabajo como los funcionarios; trabajan desde luego, y a menudo mucho más intensamente, porque se trata de su propio interés: quieren ante todo ganar, obtener provecho, progresar económicamente. El funcionario, sin embargo, está impulsado a prestaciones extraordinarias más por motivos de ambición social que de afán de lucro. Con frecuencia, le faltan también indudablemente tales prestaciones y motivos, y el funcionario medio se atiene con bastante frecuencia a las tres antiguas reglas del estamento de la burocracia: 1) *de superis nil maledicere;* 2) *officium praestare taliter qualiter;* 3) *mundum sinere ire quomodo vult.* La lucha competitiva de la vida económica tiene todo lo más un paralelo en la lucha de rivalidad de jurisdicción; pero cuanto más bajo sea el rango, más débil será esta emulación, porque disminuye la visibilidad del éxito; en general, el lugar de la competencia en el estamento de los funcionarios lo ocupa el espíritu de colegialidad, que reprime la emulación, pero con frecuencia, especialmente en los estratos inferiores, rechaza todo esfuerzo inusitado, estimulando así la rutina. No es necesario indicar siquiera aquí que, en general, el espíritu de colegialidad en los funcionarios civiles, lo mismo que la camaradería en el estamento de oficiales, es uno de los factores éticos y sociales más vigorosos de la moral estamental y que también es un elemento completamente indispensable para la vida pública, por sus efectos buenos y útiles. Merece observarse que este espíritu ha influido también fuertemente en las profesiones liberales, concretamente en los médicos y abogados, las cuales tienen desde luego en su historia estamental un pasado como funcionarios y en la actualidad muchos contactos y conexiones con los funcionarios; pero también en la esfera de los obreros, que, si no se les fuerza, hablan con mucha más frecuencia de «colegas de trabajo» que de «compañeros»; del mismo modo, los suboficiales prefieren también llamar a sus iguales «colegas del regimiento» que camaradas. La palabra «colega» es una de las palabras extranjeras más populares de nuestro idioma.

Cada estamento tiene sus debilidades y sus pecados especiales; los de la burocracia han sido estigmatizados con frecuencia: los graves pecados de la venalidad y la pereza, así como los más sutiles de la empleomanía, el servilismo hacia los de arriba y la brutalidad hacia los de abajo, la vanidad, la estrechez mental. Pero junto a ellos tienen altas virtudes, que en ningún tiempo han faltado al estamento de los funcionarios: honradez, sentimiento del deber, celo abnegado, espíritu de solidaridad, rectitud inflexible y lealtad modesta. Felizmente, hay todavía muchos funcionarios que pueden decir con el gran Canciller: *patriae inserviendo consumor.* Toda la peculiar constitución espiritual del estamento de los funcionarios es un producto de una larga educación estamental e incluso de un cultivo familiar. Este producto no habría podido perfeccionarse en el libre juego de las fuerzas económicas. La relación del empleado privado quizá pueda ser explicada, con ciertas reservas, de una manera puramente económica, aun cuando las relaciones de lealtad y los factores morales en general desempeñan aquí también un papel muy considerable, que no puede definirse bien económicamente; pero los funcionarios públicos no son evidentemente una institución dominada por presupuestos puramente económicos, sino una institución política que lleva en sí claramente el sello indeleble del carácter dominador de nuestro Estado y que, a través de un cierto arcaísmo en su configuración y en sus móviles, refleja un largo pasado. Es difícil construir conceptualmente esta relación, tanto juridicopolíticamente como económicamente. Hay en ella algo peculiar, irracional que solo se deja apresar históricamente.

II

Ahora bien, si se quiere apresar correctamente este proceso de desarrollo en su dimensión historicouniversal, hay que empezar por romper con las concepciones recibidas, tomando como punto de partida las situaciones e instituciones que nos muestra

la antigüedad clásica en el apogeo de su cultura, cuyo desarrollo nos ha conducido a nuestras instituciones actuales. La Antigüedad es en sí un mundo, y su civilización es para el mundo de las nuevas naciones más bien un fenómeno paralelo que un estadio anterior y un presupuesto del mismo. Desde luego, en las ciudades-Estados republicanas de la llamada antigüedad clásica no pudo formarse un estamento de funcionarios profesionales propiamente dicho, de la misma significación social y política que en el nuevo mundo europeo, con sus grandes Estados monárquicos, ya que todos los cargos importantes eran honoríficos y de corta duración. El único país de la Antigüedad que nos muestra un estamento de funcionarios formado y, desde luego, muy fuertemente desarrollado es Egipto. Egipto es ya en el siglo XII antes de Cristo —donde las fuentes son especialmente abundantes— un verdadero Estado burocrático, con todos los rasgos característicos de una Administración burocrática, y puede admitirse perfectamente que más tarde ejerció gran influencia sobre la civilización romana y, a través de esta, sobre la moderna; pero estas conexiones son demasiado inseguras y oscuras para que merezca la pena detenernos en ellas. Por lo demás, la Antigüedad nos ofrece más analogías con las formas de vida adelantadas de la actualidad que las formaciones arcaicas que nosotros habíamos considerado como reliquias de un estadio anterior del proceso de desarrollo de la civilización [8]. Si en la Atenas de Pericles todo hombre del pueblo podía lograr por sorteo la mayoría de los cargos del Estado, esta situación no es en modo alguno más original que nuestras instituciones actuales, ya que forma parte del marco de un democracia sumamente adelantada, tal vez como la que representan en el mundo moderno los Estados Unidos. Y lo mismo sucede con las instituciones de la República romana y de los primeros tiempos del Imperio; solo en los siglos posteriores del Imperio romano, con la decadencia de la cultura antigua y la irrupción de los pueblos germanos, se va preparando lentamente la nueva era. Únicamente quisiera destacar un momento esencial de esta historia antigua de los funcionarios, por ser también de interés para el desarrollo moderno: es el hecho de que junto a las magistraturas principales, que significan más dominación y representación, las funciones inferiores que exigen servicio y trabajo, eran desempeñadas

en su mayoría por esclavos y libertos, quienes actuaban como secretarios privados o agentes de los magistrados; un fenómeno, que también aparece particularmente en la época del Imperio romano y que ha sido de importancia fundamental para la formación de los funcionarios romanos de la época tardía: la masa principal de las funciones que tienen que desempeñar nuestros funcionarios inferiores y subalternos, y en parte también nuestros altos funcionarios, se centraba entonces en manos de esclavos manumitidos, que estaban entregados personalmente por completo al emperador. El cuerpo de funcionarios romanos de la época tardía no ha dejado de ejercer influencia sobre el mundo moderno; en su mayoría a través de la transmisión por la Iglesia y la cultura latina de la Edad Media a los pueblos germánicos, y ha tenido efectos más o menos duraderos; pero lo propiamente original en el mundo de las naciones modernas no son estas tradiciones antiguas. En la historia, lo más antiguo cronológicamente no significa siempre en modo alguno el estadio originario del desarrollo. Los fenómenos más originales de la civilización no los encontramos en la Antigüedad, la cual, al menos por lo que ha llegado hasta nosotros, representa más bien una situación moderna, con una formación relativamente elevada, sino más bien en lo que sabemos de las instituciones germánicas antiguas. Y una de las raíces más antiguas de la burocracia moderna se encuentra en la comitiva de prosélitos que nos describe Tácito, en la chusma guerrera, como nos muestran la *Beowulf* y las leyes anglosajonas más antiguas. También los funcionarios de los reyes francos más antiguos, incluso los más elevados, eran tomados en su mayoría de la servidumbre principal del rey, pero también en parte de los siervos *(pueri regis)* [9]. La palabra alemana *Amt* es de origen celta; la palabra celta *ambactos* significa sirviente. Junto a este cuerpo de funcionarios reales había también, en un principio, un cuerpo de funcionarios populares, que no estaba en la misma dependencia incondicionada y estricta respecto del rey, pero tampoco disfrutaba de los mismos honores que el otro; solo fueron absorbidos de una manera paulatina por la burocracia real, primero los estratos superiores y después también los inferiores. En un principio, los funcionarios merovingios no eran en modo alguno vitalicios y mucho menos eran hereditarios; el rey nombraba los funcionarios y los

deponía, según sus necesidades y sus inclinaciones; la desobediencia se castigaba con penas de muerte, mutilación, cegamiento, expulsión del cortejo real, confiscación de bienes. Pero en los siglos VII y VIII se formó una poderosa aristocracia de los cargos, que supo asegurarse su posesión vitalicia e incluso hacerlos hereditarios. El titular del cargo supremo de la corte, el mayordomo, acabó por destronar al rey y por ocupar su lugar. Más tarde, los carolingios, una vez que lograron imponer su dominación, trataron de encadenar a los titulares de los cargos al Imperio y por tanto a su persona, haciéndolos vasallos suyos o bien confiriendo los cargos vacantes preferentemente a sus vasallos. El vasallaje era una metamorfosis del antiguo séquito y servidumbre; *vassus* en celta significó originalmente un sirviente siervo. Carlomagno mantuvo a los funcionarios de las provincias, duques y condes, en una eficaz dependencia, mediante la institución de los *missi*, los legados regios, que recorrían el Imperio en turnos regulares y estaban facultados para ejercer, allí donde aparecían, la plenitud del poder real sobre los funcionarios, pudiendo derogar las facultades inherentes a sus cargos. Eran, pues, funcionarios extraordinarios, dotados de poderes discrecionales, comisarios ambulantes de control, fenómeno que tiene una importancia extraordinaria en el cuerpo de funcionarios del mundo moderno, sobre el que ha producido un efecto decisivo, puede decirse que hasta nuestros días, en muchos aspectos diferentes, de los que se hablará a continuación. Pero esta institución tampoco impidió que, bajo los sucesores de Carlomagno, la vinculación del cargo con el vasallaje, que había sido introducida originalmente como un medio para fortalecer la autoridad real, produjera el efecto contrario: el cargo se hizo cada vez más un anexo del feudo, se heredaba con el feudo, y las facultades propias del cargo se convirtieron de este modo en poderes patrimoniales, que fueron ejercidos por los titulares por su propio derecho. Este desarrollo prosiguió también en el Imperio germánico; con el transcurso del tiempo convirtió a los funcionarios superiores del Imperio en príncipes reinantes y al Imperio lo disolvió en una cantidad de pequeños Estados, que siguieron confederados solamente por un débil lazo; a pesar de que los príncipes, tanto espirituales como temporales, fueron originariamente funcionarios del Imperio. De un

estamento de funcionarios nació, pues, el estamento principesco. Esta es la época más antigua de la burocracia centroeuropea, que nos muestra el cargo como un feudo. Era la época que respondía a la era de la economía natural plena. El equivalente para el servicio a prestar no era un sueldo en dinero, sino una propiedad feudal. Con la misma frecuencia que el sueldo para los funcionarios modernos, aparece aquí el feudo como lo esencial, y las facultades del cargo como anexas al mismo. Así resultó que las facultades del cargo pudieron objetivarse, desnaturalizándose en poderes patrimoniales. Constituye un acontecimiento típico de las relaciones económicas, y de tráfico no desarrolladas el que el poder transmitido se hace propiedad del titular, que el funcionario se substrae de una manera autocrática e independiente del imperio de la autoridad estatal; ya veremos cómo esta tendencia se hace efectiva todavía después, si bien en una forma atenuada.

Ahora bien, en los principados alemanes e igualmente en Francia, el principio feudal experimentó una importante transformación. Los príncipes territoriales alemanes y mucho antes que ellos los reyes de Francia proveyeron las vacantes de cargos que tenían que cubrir no en la forma de feudo, sino en la de cargo. El modelo de la Iglesia ha influido aquí considerablemente. En efecto, la Iglesia, como heredera de la civilización y del arte de la organización de la época romana tardía, había formado un cuerpo de funcionarios clericales muy ramificado, sometido a una reglamentación rigurosa, sistemáticamente estructurado; y en sus posesiones, en parte muy extensas y eximidas por privilegios de inmunidad de las ingerencias del poder oficial temporal, también supo formar un útil y bien controlado cuerpo de funcionarios locales seculares, un personal de funcionarios administrativos, con facultades locales de carácter oficial. Los funcionarios administrativos locales más antiguos de los Capetos de Francia, los *Prévôts*, parecían una copia de los *praepositi* de los grandes señoríos territoriales de la Iglesia, como, por ejemplo, de la Abadía de Saint Denis. Y a este sucedió otro momento. El rey envió funcionarios de la corte para fiscalizar a los funcionarios locales, semejantes a los *missi* de la época de Carlomagno; de tales comisarios ambulantes de control parecen haber salido después altos funcionarios distritales, los cuales

fueron fijados en lugares determinados al fin del siglo XII: son los *baillis* (bailes), que se corresponden con nuestros *Vögten* (gobernadores), *Amtsleuten* (alcaldes) y *Drosten* (prefectos) alemanes. Lamentablemente, no sabemos mucho del origen de estos funcionarios alemanes; podría haber sido aproximadamente similar. El nombre *Drost* permite suponerlo. Porque el *Drost* es originalmente un funcionario de la corte, no distrital; es la forma del *Truchsess* (senescal) de la Baja Alemania, que en tiempos antiguos fue uno de los primeros funcionarios de la corte. Los *baillis* franceses —cuya gran época fue la de los siglos XIII y XIV— son ya totalmente funcionarios en el sentido moderno: no están ya en una relación feudal, no están arraigados en un lugar, son con frecuencia trasladados y retirados, están colocados en una dependencia rigurosa respecto del gobierno real, sufren un riguroso control. No se les permite adquirir bienes muebles en el lugar donde ejercen su cargo, ni casar a sus hijos ni hijas con propietarios del lugar; tampoco tienen sus cargos en arrendamiento, como sus parientes ingleses los *sheriffs*, sino que dependen de ciertos emolumentos así como de retribuciones en dinero. Así comienza a operar paulatinamente la economía monetaria, hasta convertirse en la base de la burocracia moderna. Pero como vamos a ver pronto, este desarrollo ha dado unos rodeos muy curiosos.

En Alemania, el desarrollo del sistema de cargos es unos 200 años más reciente que en Francia. Esto es una consecuencia del hecho de que en Alemania se había realizado la completa disolución del Imperio, por lo que la construcción de las instituciones estatales en los territorios tuvo que comenzar de nuevo a partir del siglo XIII, mientras que en Francia se establece ya en el siglo XI un desarrollo sin interrupciones esenciales, en el sentido del Estado moderno. La Administración francesa ha influido también de diversas maneras sobre la alemana, concretamente a través del ambiente del Imperio borgoñón, que presenta en los siglos XIV y XV un modelo reducido de la organización administrativa francesa. Este ejemplo lo tuvo muy a la vista Maximiliano I, el marido de la hija y heredera de Carlos el Temerario, cuando reorganizó la Administración en sus países hereditarios de Austria, de donde partieron muchas influencias sobre otros territorios alemanes. Ciertamente no se deben sobrestimar estas influencias: el funcionario alemán no ha sido nunca ni en ninguna parte una copia del francés; solamente puede hablarse de un impulso general, que influyó entonces sobre el desarrollo alemán, a través del ambiente borgoñés de Francia. Por lo demás, muchas semejanzas en la organización pueden explicarse también como desarrollos paralelos independientes a partir de un germen homogéneo. En todo caso, lo que aquí nos interesa no son las cuestiones de la organización, sino el carácter general del *status* del funcionario y concretamente también su aspecto social y económico. Y sobre todo quisiera señalar la atención sobre las relaciones en las que hay que buscar las raíces del funcionario moderno en los Estados alemanes.

Estas son, de una parte, la relación de servicio de los caballeros ministeriales y, de otra parte, el contrato de servicios de los juristas, de los «doctores alquilados», como se les ha llamado. En estas dos relaciones está la doble raíz del nuevo cuerpo de funcionarios. Como es sabido, se llamaba ministeriales, originalmente, a los servidores siervos que desempeñaban los servicios personales en el gobierno de la casa de un gran señor, como mariscales, tesoreros, senescales, coperos, o que eran equipados y utilizados por el señor como vasallos armados para los fines de la guerra. Esta clase ha nacido, pues, de una relación de servidumbre no libre. Estas gentes eran más utilizables, más dependientes, más de confianza que los antiguos vasallos libres que se habían hecho demasiado importantes. Los príncipes territoriales ocuparon en un principio, principalmente con ellos, los cargos administrativos de la corte y del país, por lo que la ministerialidad puede ser considerada como la base del nuevo cuerpo de funcionarios reales. Con ello, estos servidores, originalmente siervos, lograron pronto honores y prestigio. El servicio a los señores ha ennoblecido en todos los tiempos o, por lo menos, ha ejercido una influencia enaltecedora, particularmente cuando era al mismo tiempo servicio de armas. Así ha sucedido con esta clase de los ministeriales. A través de la profesión caballeresca, se fusiona con los caballeros libres en un estamento profesional conjunto, lo mismo que hoy están unidos elementos nobles y no nobles en el estamento de oficiales. Los bienes afectos al servicio que se entregaban a los ministeriales, los honores y las múltiples ventajas del servicio a los príncipes atrajeron ya en el siglo XIII

a muchos nobles libres a entrar en esta relación, y desde el siglo XIV desaparece por completo la diferencia entre los ministeriales y los vasallos libres. Juntos forman el tronco básico de la baja nobleza (por oposición a la alta nobleza de los príncipes y los inmediatamente dependientes del Imperio); la gran masa de esta baja nobleza se remonta a los antiguos ministeriales, es decir, a un origen inicialmente servil: es una nobleza de los cargos y de los servicios. Pero en el momento en que desaparece la ministerialidad en cuanto tal, a partir del siglo XIV, vemos ya, especialmente en los siglos XV y XVI, aparecer una creación masiva de servicios especiales, nombrándose a personas nobles residentes en el país o a extranjeros para el «servicio» o también para «consejo y servicio», con la obligación de servir en la guerra y en la corte y casi siempre recibiendo un determinado sueldo en dinero. Esta es, en cierto modo, una nueva edición de la ministerialidad, en la que desempeña ya un papel el pago en dinero, en lugar de la dotación de bienes. Estos consejeros y servidores aconsejaban y servían al príncipe en parte «desde su casa», es decir, permanecían por lo general en su casa, en su hacienda, y solo en determinadas épocas se les hacía ir a la corte o a una empresa guerrera; pero en parte son «consejeros efectivos», que están presentes permanentemente en la corte y desempeñan servicios cortesanos y administrativos, o establecen su residencia como delegados políticos, capitanes o alcaides e inspectores en los dominios o en las casas fortificadas del príncipe territorial, como empleados distritales suyos. Las cortes principescas son en el siglo XVI grandes casas patriarcales, organizadas en un sistema de economía natural, en las que los funcionarios y los consejeros reciben, a manera de servidumbre de casa, vivienda, alimentación y vestido. En Brandenburgo, por ejemplo, la ordenanza de corte de 1537 nos muestra una casa semejante, en la que diariamente comen centenares de personas y se da pienso a centenares de caballos, donde los consejeros y funcionarios de cancillería tienen no solamente sus despachos, sino también su vivienda personal, en el palacio del Príncipe Elector y son «vestidos por la corte» una o dos veces al año. Solo a partir de 1549 se empieza a suministrarles una asignación en dinero, en lugar de la asignación en especie; dejan de vivir en el palacio, yéndose a vivir con sus familias fuera de la casa principesca, si bien

queda la idea fundamental de que el príncipe cuida de su sustento. Pero afuera, en el campo, los administradores de dominios e intendentes residen en los dominios principescos, en cierto modo como servidores acomodados en una estancia del servicio. Por regla general, viven como grandes señores en sus propias posesiones. Son en realidad «administradores» que tienen que rendir cuentas, pero se sobrentiende que, con cargo a las rentas, llevan una vida acomodada y agradable con su gente y sus subordinados y que al príncipe le hacen llegar lo que les sobra. Un progreso significa ya cuando, como se dice «van a la parte», es decir, perciben una porción fija o tienen que enviar al señor una cierta cantidad de las rentas, quizá las procedentes de determinadas alquerías, aduanas, molinos, posadas, etc. Hasta el siglo XVII no aparece, en lugar de este viejo sistema de administración de los dominios, el sistema de arrendamiento, con el cual irrumpe la economía monetaria en sustitución de la antigua economía natural patriarcal.

El punto esencial que yo quiero traer aquí a consideración es la característica patriarcal del cuerpo de funcionarios en sus comienzos, su conexión con la servidumbre de casa y corte de un gran señor y con el gobierno de su casa y de su corte, en general. Solo así creo que pueden explicarse plenamente muchas cosas del cuerpo de funcionarios de hoy; este espíritu patriarcal que imperó durante siglos en el cuerpo de funcionarios, le ha dejado impresa su impronta hasta la actualidad.

Pero esta relación es entrecruzada y modificada por otra relación de un carácter esencialmente distinto: la relación de servicio, en la que, desde el final del siglo XV, pero principalmente en el XVI, entraron con el príncipe los juristas y humanistas formados en las universidades. Esta entrada de los letrados en el servicio del príncipe es uno de los fenómenos culturales más importantes de la época moderna. No solo ha transformado esencialmente el *status* y el estamento de los funcionarios, sino que, como es sabido, guarda también relación con la recepción del derecho romano y, por tanto, con la reforma de toda la administración de justicia y la organización judicial que aquella trajo consigo. Estos juristas de formación romanista, que habían estudiado en las universidades italianas o alemanas, tal vez en Bolonia o en Leipzig, y que ahora entraron al servicio del prín-

cipe como cancilleres o consejeros o también como secretarios —más bien en el servicio administrativo que en el propiamente judicial—, estos *magister* y licenciados y doctores trajeron un nuevo elemento a la relación del funcionario, a saber: el contrato de servicios, de naturaleza juridicoprivada, según el modelo de la relación contractual del arrendamiento de servicios del derecho romano. Son «doctores alquilados»: entran en semejante relación de servicio con determinadas condiciones, a cambio de un salario estipulado, la mayoría de las veces tan solo por un tiempo determinado. Esta relación es revocable por ambas partes y no pocas veces cambian de servicios estos doctores alquilados. En dicha relación no hay nada de espíritu patriarcal, de devoción, de dependencia doméstica, pero, sin embargo, algo les llega del rasgo patriarcal general que predominaba en las cortes principescas y desviado ya de su modo de ser original. Y de otra parte, también contribuye a modificar este espíritu patriarcal de dependencia doméstica, este servicio servil de la corte de los antiguos funcionarios, y a configurarlo de una manera más libre. En resumen: los dos principios se compenetran y modifican recíprocamente, dando por resultado una relación que ya no es la antigua relación doméstica y de servidumbre de carácter patriarcal, pero tampoco es simplemente la relación contractual del arrendamiento de servicios, sino que combina en sí elementos de ambas.

Estas son las dos raíces más antiguas de nuestro moderno cuerpo de funcionarios, que se formó desde el siglo XVI como un estamento profesional especial, con un comportamiento peculiar, entre los caballeros, la burguesía, el campesinado y el clero. Todavía en el siglo XV, la relación del funcionario era tan solo una fase transitoria de la trayectoria de la vida de un caballero o de un clérigo; el uno esperaba como recompensa a sus servicios, en el mejor de los casos, un feudo; el otro, un beneficio; tanto el uno como el otro era y seguía siendo principalmente un propietario o un sacerdote. Pero con los consejeros y secretarios letrados se inaugura una nueva época: el cargo se convierte en una profesión vitalicia, particularmente desde que la duración de la relación del servicio, de limitada que era, pasa a ser vitalicia, lo que acontece principalmente ya en el siglo XVI. Así nace un estamento de funcionarios, que es un nuevo e importante estamento profesional. Este estamento contiene en un principio un número desproporcionadamente grande de burgueses, pues estos fueron los primeros en estudiar en las universidades y en ganarse la vida como «doctores alquilados». En la primera mitad del siglo XVI desplazaron en parte a los nobles de los puestos más importantes en la administración de la corte y del país; en Brandenburgo encontramos en el siglo XVI una mayoría de cancilleres burgueses, entre ellos al hijo del sastre de Leipzig Lamper Distelmeier; pero entonces comenzó también la nobleza a enviar a sus hijos, en numerosos casos, a las universidades, y al final del siglo XVI entraban ya en los consejos reales y en los tribunales de justicia un número creciente de jóvenes nobles letrados. Este cuerpo de funcionarios más elevados transmitió naturalmente a todo el estamento su actitud y su impronta. Adquirió en medida creciente una posición aristocrática. Como ya antes los señores nobles habían censurado a las dietas de los países por tener escribanos y juristas burgueses, en el siglo XVII se formó, en una medida creciente, una comunidad política de intereses entre los estamentos territoriales y los funcionarios. Apoyándose en el derecho de indigenato, los estamentos territoriales exigieron que solo fueran admitidos a los puestos superiores de la Administración territorial de los príncipes los nacidos en el país, es decir, principalmente los miembros de la nobleza autóctona, y que no se admitieran extranjeros ni gente de estamento inferior. Y allí donde, como por ejemplo en Prusia, el Estado estaba integrado por varios territorios que antes eran independientes, los funcionarios nativos de las provincias se mantuvieron, por lo general, unidos contra los esfuerzos centralizadores del Estado monárquico unitario; en Cleve-Mark, el gran príncipe elector tuvo que prometer en 1649 no destituir a los funcionarios nativos y hacer jurar a los demás los compromisos estamentales; y en Prusia oriental, los consejeros secretos del príncipe elector de Berlín rechazaron como funcionario a un potentado extranjero. El cuerpo de funcionarios estaba nuevamente en camino de lograr, como en los tiempos del Estado feudal, una posición autocrática independiente, que naturalmente lo hubiera hecho inutilizable para los fines de la política y la Administración de grandes Estados que perseguían los príncipes. Esta situación dio origen en el siglo XVII a una transformación radical,

que ha tenido una influencia duradera en el carácter y en la actitud del estamento de los funcionarios. Se llegó al nombramiento de funcionarios comisariales, a los que se encomendaban comisiones extraordinarias, revocables, y quienes por ser extranjeros en el país no tenían comunidad de ninguna especie con las camarillas nobles arraigadas en el país, en cuyas manos había estado hasta entonces de una manera exclusiva la Administración; en este nuevo personal de funcionarios comisariales, que pronto trocó en ordinario el carácter extraordinario que tuvo en un principio, se encuentra la tercera raíz del moderno estamento de los funcionarios. Es en cierto modo un último legado, una última transformación de la primitiva institución del *missus*. Pero la significación de esta gran crisis del estamento de los funcionarios podremos comprenderla mejor dirigiendo antes una ojeada a Francia, donde tuvo lugar el mismo desarrollo, en otras formas aún más asequibles.

En Francia, particularmente en los siglos XVI y XVII, aconteció no solo que la mayoría de los puestos de los funcionarios se hiceran venales, sino también que, mediante el pago de una contribución anual, se hicieron hereditarios. Las necesidades financieras del Estado, de una parte, y la gran afluencia de elementos de la burguesía enriquecidos o acomodados, de otra, habían dado lugar a esta deformación y además a que el número de cargos aumentara por encima de las necesidades. El burgués enriquecido colocaba su capital, comprando un cargo para su hijo; el sueldo y los emolumentos eventuales formaban, en efecto, una renta, con frecuencia bastante decorosa, y, sobre todo, el cargo prestaba a su titular un rango social superior. Pertenecía a la clase de los privilegiados, que estaban exentos de las cargas ciudadanas y del principal impuesto *(taille);* la investidura de un cargo durante años confería la nobleza. De esta manera, mediante la compra de cargos se encumbró desde el tercer estado una nueva nobleza, la *noblesse de robe*, por oposición a la nobleza de espada, la *noblesse d'épée*. Estos funcionarios de la administración judicial y financiera se sentían como un estamento de dignidad senatorial, como la «Magistratura»; dado que eran inamovibles de hecho, adquirieron una posición independiente y estaban poseídos del espíritu, frecuentemente oposicionista, del particularismo estamental provincial;

concretamente, las llamadas «familias parlamentarias» (denominadas así por los altos tribunales territoriales de las provincias, los «Parlamentos») formaban un contrapeso contra el absolutismo, que no era de despreciar; estos son precisamente aquellos «poderes intermedios» entre la corona y el pueblo, en los que Montesquieu veía la esencia de la antigua Constitución francesa.

La economía monetaria había conducido, pues, aquí a un resurgimiento de aquella independencia feudal del estamento de los funcionarios, que se había desarrollado en la época del feudalismo sobre la base de una economía puramente natural. En estos cargos fueron invertidos enormes capitales; Colbert estima su cuantía en una suma que tal vez igualaba al valor de todos los bienes inmuebles del reino y consideraba como uno de los daños fundamentales de la economía nacional francesa el haber sustraído este capital al comercio y la industria. Naturalmente, también originaron consecuencias perjudiciales en la misma Administración y en la Justicia. Pero el Estado no estaba en absoluto en condiciones de rescatar estos derechos a los cargos comprados mediante sumas tan grandes, por lo que este fenómeno peculiar de un cuerpo de funcionarios, patrimonial y afincado hereditariamente en la mayoría de los cargos de Francia, se conservó hasta la Revolución. En cambio, el gobierno se las arregló para introducir, junto a estos cargos comprables y hereditarios, una nueva categoría de funcionarios que, justamente en oposición a aquellos, solo tenía una comisión oficial revocable; esta categoría de funcionarios fue mantenida en la más estricta dependencia, y en sus manos se concentró entonces el poder y la responsabilidad propiamente políticos: dicha categoría estaba constituida por los intendentes de las provincias, que fueron los precursores de los actuales prefectos franceses. En el *ancien régime* francés se distingue tajantemente entre *office* y *commission*. El *office*, el cargo propiamente dicho del viejo estilo, es venal y hereditario; los cometidos del cargo conferidos en virtud de la *commission* son revocables en cualquier momento y sus titulares están *ad nutum* del gobierno real. Ahora bien, estos intendentes llegaron a ser los órganos propiamente políticos del gobierno francés en el *ancien régime*. Es interesante observar que en un principio fueron meros comisa-

rios; su origen se remonta a aquellos comisarios de guerra que acompañaban al ejército en las guerras de la Liga, mediante las cuales conquistó Enrique IV el reino, y que después pusieron en orden las provincias conquistadas, provistos de poderes extraordinarios dictatoriales.

Un origen muy singular tiene el moderno cuerpo de funcionarios prusiano, que al final del siglo XVII entró en competencia con aquellos antiguos gobiernos provinciales autónomos, apoderándose paulatinamente de la plenitud de los poderes en el campo de la administración financiera y policial. Son los departamentos, surgidos igualmente de los comisarios de guerra, que en un principio se llamaban también Comisariado de Guerra *(Kriegskommissariat)* o Cámara de Guerra *(Kriegskammer)* y más tarde (1723) fueron fusionados con las antiguas cámaras de funcionarios civiles *(Amtskammern)* —departamentos para la administración de los dominios— para formar las llamadas Cámaras de Guerra y de Dominios *(Kriegs- und Domänenkammern)*. La diferencia frente a Francia era únicamente que los intendentes franceses eran funcionarios individuales y las autoridades prusianas correspondientes eran colegiados, de acuerdo con la peculiaridad del desarrollo alemán. Pero aquí en Prusia las autoridades del comisariado constituyen un nuevo estrato del estamento de los funcionarios, situado en cierto modo por encima del viejo estrato particularista-estamental, poseído de un espíritu provincial. Estos nuevos departamentos representan el espíritu del nuevo gran Estado y del Estado militar, están en una aguda oposición frente a los estamentos territoriales que las provincias y son instrumentos del absolutismo y de la centralización. Estos son los funcionarios de los que el rey Federico Guillermo I decía, en estilo drástico: «Han de bailar al compás de mi flauta o que el diablo me lleve.» La manera como este fundador del antiguo cuerpo de funcionarios prusiano concebía el servicio y la posición de estos se desprende de sus notas marginales, en las que dice: «Hay que servir al señor con el cuerpo y la vida, con los bienes y la hacienda, con honradez y conciencia, y darlo todo por él, menos la salvación; ¡esta es de Dios, pero todo lo demás tiene que ser mío!» Este nuevo estamento de funcionarios, nacido del espíritu del Estado militar, comprendía, en un principio solamente, los funcionarios administrativos, en tanto que la justicia permanecía en manos de aquellos funcionarios más antiguos, más prominentes y más independientes. Federico Guillermo I no vaciló en vender los cargos judiciales e incluso los de la administración municipal sometidos al dominio estatal, a menudo al mejor postor, en beneficio de su caja de reclutamiento. El abuso francés de la venta de cargos, que fue introducido en los territorios alemanes desde el siglo XVII y que en parte estuvo muy en boga, tampoco faltó en Prusia, solo que aquí no arraigó con tanta fuerza como en Francia o en otras partes del Imperio y pronto fue eliminado nuevamente por Federico el Grande. Pero en un principio quedó en pie una aguda oposición entre los funcionarios judiciales y los administrativos, y lo mismo ocurrió en otros muchos Estados. Los consejeros judiciales eran en su mayoría más prominentes e independientes; los administrativos todavía no habían estudiado todos, siendo reclutados en Prusia, en su mayor parte, entre los contramaestres o los jóvenes que entendían algo del comercio, la industria y la agricultura y los hijos de empleados de los dominios industriales. El ministro Cocceji introdujo por primera vez en 1755, en Prusia, exámenes rigurosos y un servicio preparatorio para la judicatura; en la Administración, esto lo hizo por primera vez el ministro von Hagen en 1770; desde este tiempo, los altos funcionarios administrativos comenzaron también a reclutarse preferentemente entre los juristas letrados y a separarse de una manera más tajante que antes de los subalternos. Los sueldos no eran altos, pero en todo caso eran decorosos y suficientes, al menos por regla general. Pero se contaba con que los altos funcionarios, como expresaba Federico Guillermo I en la Instrucción para el Directorio General, servían «más por la honra que por el sueldo». El mismo rey prometió a sus funcionarios que los mantendría siempre y que no daría crédito a las acusaciones formuladas contra todos y cada uno de ellos y mucho menos los condenaría, «a no ser que nosotros mismos los oigamos defenderse primero verbalmente y en presencia de quienes los acusen, calumnien o denigren». Y Federico Guillermo II no solo aseguró otro tanto a sus funcionarios, en la Instrucción renovada para el Directorio General, de 1786, sino que declaró también que él «no destituiría ni expulsaría del servicio a ningún servidor honrado sin ser oído ni declarado culpable».

Todo esto suena todavía completamente patriarcal y en el fondo lo era. Todavía no había un derecho formal de los funcionarios al cargo y al sueldo. Pero en la reforma judicial de Cocceji de 1748, incluso los funcionarios judiciales de los más altos tribunales, que en parte habían adquirido su cargo a «título oneroso» y creían poseer un *jus quaesitum* sobre el mismo, fueron separados simplemente de su cargo siempre que fueran ineptos o rebeldes a la reforma. En principio, el rey estaba en su completo derecho de despedir a todo funcionario con el que no estuviera satisfecho. Se introdujeron listas de conducta, que debían servirle de base para su veredicto; indudablemente eran tratados con gran deferencia por sus superiores, y solo rara vez sucedía que fuera separado un funcionario por incapacidad. La concesión de una pensión era un acto de gracia, así como el velar por los herederos de un funcionario. Toda la relación descansaba todavía en la situación básica, transmitida de antiguo, de una relación personal de servicios con el monarca, que bajo la influencia del momento comisarial, había recibido un rasgo semimilitar más agudo. La expresión *Beamter* (funcionario) no era todavía usual en general para la designación del servicio real; *Beamter* era en el siglo XVIII la denominación técnica para designar un arrendatario de dominios, que ejercía ya también facultades de autoridad; los funcionarios en general eran llamados *königliche Bediente* (servidores reales); solo al final del siglo XVIII se generaliza la denominación de *Staatsdiener* (servidor del Estado); la expresión *Beamter*, en el sentido que nosotros la usamos, no aparece hasta el siglo XIX.

En otros países alemanes, donde falta el rasgo más saliente que habían traído al *status* de funcionario los comisarios de guerra prusianos, el principio de la libre separabilidad de los funcionarios, no fue aplicado con el mismo rigor que en Prusia; el contrato juridicoprivado de servicios, con sus plazos para la rescisión, afirmó aquí repetidas veces un lugar aun más importante, pero se echaba aun de menos el carácter juridicopúblico de la relación que ya se había abierto paso en Prusia. Ahora bien, hacia el final del siglo XVIII empezaron ya a manifestarse en todos los lugares del antiguo Estado policía las nuevas ideas del Estado de derecho, y sobre todo los funcionarios mismos se esforzaron por asegurar jurídicamente su situación, con arre-

glo a un derecho de los funcionarios, firmemente establecido y garantizado legalmente. A los juristas que habían elaborado en Prusia el proyecto de *Allgemeine Landrecht*, les habría gustado ya proclamar en el mismo, en el título especial que codificaba el derecho de servicio al Estado (II, 10), la vigencia del principio de que ningún funcionario podría ser destituido a no ser mediante juicio y con arreglo a derecho. Pero esto no se podía lograr indudablemente todavía. Este principio solamente se estableció para los jueces (II, 17 § 99); pero para los funcionarios administrativos se dispuso que solo se les podía destituir de su cargo mediante una resolución colegial del Consejo secreto de Estado, con arreglo al procedimiento reglamentario, y, tratándose de aquellos que habían recibido su nombramiento del rey mismo, había que añadir a esto la aprobación del rey. De momento, esto parecía una seguridad suficiente, y tampoco se fue más allá en la reordenación del Estado llevada a cabo en el siglo XIX por Stein y Hardenberg; pero en todo caso, con estas reformas se fortaleció más y más el carácter juridicopúblico de la relación del funcionario y la seguridad de los funcionarios frente al despido arbitrario, a lo cual se dio expresión particularmente en el reglamento sobre el procedimiento disciplinario de 21 febrero 1823 y después, también, con la implantación del derecho a pensión en el año 1825. En 1844 fue promulgada una minuciosa ley disciplinaria, en el sentido del nuevo derecho civil de los funcionarios, que ahora se impuso en todas partes y que respondía al hecho de que este estamento se había convertido en el factor propiamente dominante en el Estado, toda vez que el fuerte carácter autocrático del siglo XVII había cedido lugar a una constitución más burocrática. Pero también la forma constitucional del Estado redundó en beneficio del estamento de los funcionarios. La Constitución no solo repetía el principio del *Allgemeine Landrecht* de que los jueces no podían ser separados de su cargo más que por sentencia judicial, sino que añadía también una garantía contra el traslado forzoso, y para los demás funcionarios exigía una ley de servidores del Estado, como ya se había promulgado desde hacía bastante tiempo en otros países alemanes, como por ejemplo en Baviera, Sajonia y Hesse, que los protegiera contra la separación arbitraria del cargo y la suspensión del sueldo. Indudablemente, en Prusia no

se ha promulgado todavía hasta nuestros días una ley semejante de servidores del Estado, pero formalmente esto es tan solo una laguna en la legislación; materialmente, el fin propuesto se alcanzó ya en lo fundamental mediante las leyes disciplinarias de 1851, que por otra parte vigorizaron también indudablemente las facultades disciplinarias del poder estatal de una manera que, en la práctica del ministerio Manteuffel de los años 50, pudo llegar reiteradas veces a una limitación exagerada de los derechos civiles de los funcionarios. Mientras que para trasladar a los jueces sin su consentimiento había que seguirles un procedimiento disciplinario, los funcionarios administrativos tenían que someterse sin más al traslado, en interés del servicio; y en el caso de una serie de funcionarios de una importancia política especial (como los subsecretarios, directores ministeriales, presidentes del gobierno, directores de policía, consejeros regionales y también los intendentes militares) se preveía la posibilidad de dejarlos en situación de excedencia, con una asignación exigua, o como suele decirse, empleando una analogía militar, de disponibilidad. Con esta disposición está relacionado el nuevo concepto de los funcionarios políticos en sentido eminente, a los que se aplicó de nuevo aquella antigua concepción rigurosa de la relación del servicio al Estado vinculada a los comisariados, que hacía ya tiempo que habían dejado atrás las ideas del Estado de derecho, la cual también fue limitada, sin embargo. Si el estamento de los funcionarios había sido antes en Prusia el campo de acción apropiado de los partidos políticos, los cuales habían disputado con mucha frecuencia aquí (indudablemente sin publicidad) mucho antes de la era de las luchas parlamentarias, sobre las grandes cuestiones de principio, ahora la constitución obligaba a una coordinación más rigurosa del aparato de gobierno propiamente dicho frente a las cámaras y el país. Con la transición a la era constitucional tuvo lugar un desarrollo similar también en los demás Estados alemanes, primero en el norte y más tarde en el sur; una anomalía fue que en Hannover, con la ruptura constitucional de 1837, el derecho de los servidores del Estado fue también restituido a la situación del viejo derecho de los servidores, de carácter personal-patrimonial, de la anterior ordenación del Estado, situación que duró

hasta el año 1848, en que irrumpió también aquí definitivamente el desarrollo moderno.

Con la institución del Imperio, el derecho de funcionarios prusiano, si bien no estaba codificado especialmente, se convirtió en la base del derecho de funcionarios alemán general, a través de la ley de funcionarios del Reich de 1873, basada totalmente sobre los principios prusianos, y de la corriente de influencias que parte de esta ley hacia otros Estados de la federación. Württemberg, Baden, Hessen y Sajonia (los dos últimos poseían ya detalladas leyes de servidores del Estado de 1820 y 1835, respectivamente), establecieron en las décadas del 70 y el 80 su derecho de funcionarios, más o menos totalmente de acuerdo con la ley del Reich y su modelo prusiano. Baviera adopta una posición especial, que merece también una especial mención, ya que con la modernización de su derecho de funcionarios ha precedido a la mayoría de los Estados alemanes y ha elegido para el mismo formas peculiares, que ahora se adaptan por primera vez y en medida creciente al desarrollo general. En Baviera, el ministro Montgelas reglamentó ya en 1805, en un sentido moderno, la relación de servicio de los servidores del Estado mediante la célebre *Landespragmatik*, en parte bajo el influjo de la organización napoleónica de los funcionarios. Se distingue entre servidores del Estado pragmáticos y no pragmáticos. A la primera categoría pertenecen los jueces y los funcionarios de los departamentos de la Administración, a la última los funcionarios subalternos e inferiores. Los jueces quedaban garantizados contra la destitución arbitraria desde el mismo momento de su nombramiento; los funcionarios administrativos, después de un período de prueba de tres años, de manera que, a partir de entonces, solamente podían ser «dimitidos» por delitos de servicio, conforme a derecho y mediante sentencia; los funcionarios inferiores no pragmáticos eran nombrados con carácter temporal, pero obtuvieron también parcialmente desde 1848 ciertos «derechos de estabilidad», entre otros el derecho a pensión, que por lo demás se les concedió también a los revocables en caso de buena conducta duradera. En el caso de los funcionarios pragmáticos, la pensión tenía una configuración peculiar, toda vez que la paga se componía del sueldo de estamento, que aumentaba con los años, y del sueldo del servicio. El

último caducaba al pasar a la situación de jubilado *(Quieszierung)*, mientras que el primero subsistía como pensión. Esta reglamentación estuvo en vigor en Baviera hasta el comienzo de este siglo.

En todos los Estados tiene lugar una cierta limitación de la libertad política de los funcionarios; en Prusia condujo esto en 1863, durante el conflicto constitucional, otra vez en 1882 y finalmente en 1899, con motivo del proyecto del canal, a declaraciones del gobierno o a represión de funcionarios políticos, que no fueron reconocidas como justificadas por todos los lados. En general, para la actitud política de los funcionarios podría considerarse como norma lo que recientemente ha declarado en la Dieta el presidente del gobierno wurtemburgués: que en realidad los derechos cívicos de los funcionarios no deben ser menoscabados por el gobierno, pero que el deber, la conciencia y el tacto de los funcionarios tienen que trazar, en determinadas circunstancias, ciertos límites al ejercicio de estos derechos y a la actividad política en general [10]. Desde que las asociaciones de funcionarios se han extendido tanto en todas las ramas del servicio, también ha aumentado, naturalmente, el peligro de que prosperen las asociaciones de funcionarios inferiores por los derroteros sindicales y bajo la influencia socialdemócrata. Por temores de esta especie estuvo prohibida durante bastante tiempo la asociación de funcionarios inferiores de correos, la cual se restableció después de 1903. Ningún crítico imparcial y moderado negará al Estado el derecho a intervenir de esta manera, pero por otra parte tiene también frente a los funcionarios inferiores el deber moral de concederles una paga suficiente y de evitarles una sobrecarga de trabajo en el servicio en términos especialmente apremiantes.

En general, el derecho alemán de funcionarios es con mucho el mejor de toda Europa, es decir, de todo el mundo. Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad. Estas comparaciones muestran que, solo se trata de una ventaja condicionada. Pero en todo caso, esta ventaja está basada en nuestro país, al menos en parte, en la fuerte penetración de la relación del funcionario por las ideas del Estado de derecho y por los

sentimientos de lealtad y protección, factores de los que ciertamente no tenemos que avergonzarnos.

También en la reglamentación juridicopública de la relación del funcionario en Alemania ha subsistido mucho del espíritu de los antiguos servidores principescos. En Francia, la Revolución barrió lo que todavía quedaba del mismo, y la relación del funcionario está basada, desde Napoleón I, puramente en el espíritu de la *commission*, de la comisión oficial revocable. Solo para los jueces ha penetrado el principio de inamovilidad, que por lo demás no se ha aplicado de una manera tan absoluta como entre nosotros; todos los demás funcionarios solo son nombrados con carácter revocable y, en determinadas circunstancias, pueden ser separados de sus cargos por el presidente de la República. Naturalmente, en la configuración del derecho de funcionarios desempeñan también un papel las relaciones politicoconstitucionales generales. Nuestro estamento alemán de funcionarios se basa, en trazos esenciales, en la constitución de gobierno monárquico que tenemos, por oposición al sistema de gobierno parlamentario de otros países. Nuestro estamento de funcionarios tiene su cabeza en los ministerios; los ministros suelen salir de los funcionarios; cada alto funcionario lleva, por así decirlo, en el bolsillo la cartera de ministro. Como es sabido, en los países gobernados bajo un régimen parlamentario, es distinto. Allí los ministros salen exclusivamente de los parlamentarios; los funcionarios propiamente dichos forman en sí una clase; están excluidos de la perspectiva de los puestos directivos; pero como, por lo general, los ministros parlamentarios, que cambian con tanta rapidez, no conocen la marcha del servicio, dependen naturalmente en muchas cosas de los conocimientos de los funcionarios, por lo que no se debe subestimar la influencia profesional de esta clase. En Inglaterra, cambian con el gabinete unos 60 cargos ministeriales, que son ocupados puramente por consideraciones de partido, por conducto del patronato ministerial y parlamentario; pero los demás puestos, generalmente, no son afectados en absoluto por el cambio; desde luego, se presupone que sus titulares se abstienen de toda actividad política, cualquiera que sea su modo de pensar. La estimación social de este estamento de funcionarios permanentes sufre naturalmente menoscabo con esta exclusión de los

puestos ministeriales y de la política, en general, aun cuando los sueldos sean en nuestro concepto muy elevados, no solo para el estrato superior, para los llamados *Staff Officers*, sino también para los empleados de oficina, los *clercs;* los funcionarios inferiores son designados y asalariados como «servidores» *(servants)*. También estos funcionarios profesionales ingleses son nombrados con carácter revocable, según los principios de la comisión, pero tienen derecho a pensión (por lo demás, desde hace poco puede pedirse y concederse la entrega del capital correspondiente, en lugar de la pensión); los despidos son raros, en realidad. Lo mismo que el parlamentarismo, el sistema de la administración autónoma local ha perjudicado también, naturalmente, la formación de un estamento de funcionarios profesionales en Inglaterra. Muchas de las funciones que entre nosotros competen a los funcionarios profesionales retribuidos, son desempeñadas honoríficamente en Inglaterra. Sin embargo, como consecuencia de las nuevas reformas administrativas, también ha surgido aquí un cuerpo numeroso de funcionarios profesionales, puesto al servicio de las corporaciones comunales en los condados, distritos y municipios: una gran burocracia municipal, inspeccionada y dirigida por la *Local Government Board*, por medio de inspectores ambulantes. Resulta, por tanto, difícil comparar las relaciones inglesas con las continentales; y lo mismo que con los funcionarios administrativos, sucede también con los jueces. El juez inglés nos ha sido presentado recientemente como modelo y tiene desde luego méritos indiscutibles; pero son méritos demasiado estrechamente relacionados con toda la peculiaridad de la vida inglesa y de la Constitución jurídica inglesa para que puedan ser transmitidos a través de una copia. Ante todo, en Inglaterra hay muchos menos jueces que entre nosotros, y se les paga desproporcionadamente mucho más, lo que guarda relación con el hecho de que en Inglaterra los procesos son más escasos y mucho más caros que en nuestro país. La autoridad del juez es también indudablemente mayor en Inglaterra. Los jueces son allí generalmente más viejos; tienen tras de sí una larga e irreprochable práctica como abogados; al cargo de juez solamente se llega a través de la selección entre el estamento de los abogados, por la que tiene que pasar todo jurista; el joven jurista es preparado en el Colegio de Abogados

en que es admitido no simplemente para alcanzar la práctica de abogado, sino también un alto grado de respetabilidad social. Finalmente, hay que añadir que el juez inglés no tiene que limitarse, como el alemán, a aplicar artículos de leyes, sino que juzga con arreglo a un derecho consuetudinario no escrito, el cual deja un mayor margen a su discreción personal (a pesar de todos los precedentes) que a nuestros jueces.

El principio parlamentario del cambio de los cargos con el cambio de los gobiernos de partido también encuentra, naturalmente, aplicación en Francia, incluso con un alcance mucho mayor que en Inglaterra. Un funcionario tiene que desplegar una actitud política muy hábil para escapar en los cambios de gobierno a las consecuencias de la temida *épuration*, que separa del nuevo sistema a todos los adversarios políticos. La situación de las personas así llegadas a su cargo, que con frecuencia reciben, en vez de pensión, una indemnización insignificante, es muy triste; y en estas masas de funcionarios destituidos hay naturalmente un descontento muy grande, por lo que toda acción encaminada a derribar al gobierno dominante encuentra aquí un instrumento dispuesto y utilizable. Pero más funestas todavía son las consecuencia que esta inseguridad en la ocupación de los cargos trae consigo para el desempeño de los mismos y para el espíritu del estamento de los funcionarios, especialmente también en los cargos más elevados. Aquí solo en raras ocasiones puede hablarse de una entrega completa al cargo; con la actividad de este suele combinarse, con bastante frecuencia, una sospechosa ganancia paralela, basada muchas veces justamente en una utilización del cargo y de la influencia que proporciona con fines de negocio; no hay más que recordar el *affaire* de Panamá.

Todavía peor es la situación del estamento de los funcionarios en América, donde ni siquiera existe la vieja tradición de que se dispone en Francia. El sistema americano para la ocupación de los cargos se caracteriza, como es sabido, desde el presidente Jackson (1828) y el prevalecimiento de la tonalidad democrática, por la frase: «¡Al vencedor, el botín!» Cada vez que cambia el resultado de las elecciones presidenciales, cada cuatro años, cambian todos los funcionarios administrativos empleados, que aquí también se nombran siempre con carácter revocable.

Durante mucho tiempo no se consideró necesaria una calificación especial ni existe un servicio preparatorio reglamentado. Los electoreros y agentes del partido vencedor reciben después de la victoria los puestos que los otros tienen que abandonar; como es natural, en este sistema no existen las pensiones y solo con limitaciones puede hablarse de un estamento de funcionarios profesionales, al menos en el servicio civil. Recientemente se ha comenzado a organizar mejor el *civil service*, que con este sistema de ocupación de los cargos tenía naturalmente que padecer en muchos aspectos, habiéndose establecido que para una serie de cargos que exigen una calificación especial los funcionarios tienen que aprobar exámenes; el grado de la calificación decide entonces el orden del turno del llamamiento, no la prioridad temporal. Por lo demás, para estos exámenes se establecen unas oposiciones libres, similares a las de Inglaterra. Nuestra reglamentación de la enseñanza preliminar y del servicio preparatorio es desconocida [11]. Resumiendo, podría decirse que muy especialmente en América, pero también en otros sitios fuera de Alemania, en Francia y en Inglaterra, la relación de servicio de los funcionarios públicos no se diferencia con demasiada intensidad de la del empleado privado, lo que se fundamenta sólidamente es que en estos casos la base de la relación del funcionario es la *commission*, la comisión oficial revocable. Pero la *commission* es también la base del *status* del empleado privado, el cual ha existido naturalmente en todos los tiempos. Su tipo es el dependiente de comercio, que en Francia se encuentra ya en el siglo XIV, y que se siguen llamando *commis*, tanto a los empleados públicos como a los privados; al igual que en Inglaterra la palabra *clerk*, que designa al clérigo amanuense, este fue también en Alemania el predecesor de los «doctores alquilados». Me parece de especial interés comprobar que la moderna relación del funcionario, en parte también en Alemania, pero muy especialmente fuera de la misma, está conectada parcialmente en sus raíces históricas con el *status* del empleado privado.

III

La composición del estamento de los funcionarios ha adquirido en el curso del siglo XIX un carácter algo distinto al de antes. Consiste particularmente en el repliegue de la nobleza a las clases superiores del estamento de los funcionarios. Un rasgo típico en la historia del cuerpo de funcionarios continental es que, en la época de su creación con la irrupción del absolutismo monárquico, los elementos burgueses fueron preferidos reiteradamente a los nobles, incluso en los puestos más elevados —ya que el absolutismo se encontraba entonces todavía en una situación de lucha contra la aristocracia—, pero que más tarde, cuando la nobleza se había acomodado al sistema absolutista, tuvo lugar una reacción en sentido aristocrático, que duró hasta la Revolución francesa y en parte hasta después de la misma. En Francia se habla abiertamente de un *retour de la noblesse* después de la muerte de Luis XIV, quien había preferido a los funcionarios burgueses, si bien estos fueron también distinguidos con altos títulos de nobleza. En Prusia, la preferencia por los funcionarios burgueses aparece especialmente bajo Federico Guillermo I; bajo Federico el Grande se inicia un retroceso favorable a la nobleza, basado particularmente en la estrecha conexión entre la nobleza y el cuerpo de oficiales. Federico el Grande hizo ministros y presidentes casi únicamente a nobles; en lo demás, la nobleza y la burguesía casi mantuvieron un equilibrio en los altos cuerpos colegiados. La reforma de Stein-Hardenberg fue más favorable a los elementos burgueses que a los nobles y proclamó el principio de la igualdad de derechos cívicos, incluso para el ejército y los funcionarios civiles. Pero la nobleza se afirmó de hecho todavía durante mucho tiempo en una posición predominante en el cuerpo de oficiales y se mantuvo también fuertemente representada en el de funcionarios. Pero con el aumento paulatino del número de funcionarios superiores, el elemento burgués fue ganando terreno y en la segunda mitad del siglo XIX había aventajado ampliamente al elemento noble. Por lo demás, también aquí, como en el ejército, comenzaron a desvanecerse las diferencias estamentales ante la significación social de la posición profesional, con su rango, sus

distinciones y privilegios honoríficos, sus pretensiones a figurar en la sociedad y una posición en la vida; así se formó una aristocracia de los cargos de carácter noble-burgués. Incluso en el cuerpo de funcionarios nobles más exclusivista que existía en Alemania, el hannoveriano, que en sus extremos superiores se reclutaba entre los círculos cerrados de la alta nobleza autóctona, más para representación que para trabajo, en tanto que los cargos propiamente de trabajo, los influyentes puestos secretariales, estaban por lo demás reservados también para los hijos más estudiosos de los grupos exclusivos burgueses o de la nueva nobleza de las llamadas «familias bien», incluso aquí, donde la nobleza encontraba la base de su subsistencia más en los cargos que en las propiedades territoriales en su mayoría limitadas, se había suprimido el privilegio de la nobleza, en principio ya desde 1831 y prácticamente por lo menos desde la década de los 50. En los Estados alemanes del sur no tenía desde hacía ya bastante tiempo la misma importancia que en la Alemania del norte.

Una estadística sobre la procedencia social de los altos funcionarios administrativos presenta recientemente a la Dieta por el Ministro del Interior [12], muestra que la nobleza ocupa todavía una posición realmente importante en esta clase del estamento de los funcionarios, pero que ya no lo domina; pone además de manifiesto que junto a los círculos agrarios, también los círculos industriales participan en no pequeña medida en el suministro de altos funcionarios administrativos; pero muestra también, ante todo, una representación muy fuerte en tal suministro del mismo cuerpo de funcionarios. Y este último fenómeno se confirma también en un marco más general que abarca todo el estamento de los funcionarios mediante la observación cotidiana y la experiencia de la vida, aun cuando estas no puedan ser apoyadas y precisadas estadísticamente. De hecho, resulta que una parte muy grande del estamento de los funcionarios se recluta, en sus distintas ramas, dentro de su propio seno, mediante una especie de cría, pero en la que tiene lugar, por así decirlo, un constante intercambio entre las categorías singulares de funcionarios y con frecuencia un típico cambio periódico de una a otra generación. Los hijos de los empleados subalternos superiores, maestros y clérigos llegan a ser con frecuencia profesores de segunda enseñanza, clérigos, empleados superiores de

correos, juristas y médicos; los hijos de los profesores universitarios, jueces y altos funcionarios administrativos se hacen con frecuencia otra vez funcionarios judiciales o administrativos o también oficiales; los hijos de oficiales se hacen a su vez oficiales o juristas, etc. Junto a esto se encuentra, desde luego, también una afluencia constante y vigorosa procedente de otros estamentos profesionales, de agricultores, comerciantes, industriales; pero en la recluta de los funcionarios, el primer papel lo desempeña tal vez el elemento de los mismos funcionarios —tomando esta palabra en su más amplio sentido—. Esta situación no es en modo alguno malsana. Las cualidades de un buen funcionario pueden acrecentarse y consolidarse hasta un cierto grado, en determinadas circunstancias, mediante el cultivo a través de las generaciones. Se trata particularmente de la sustitución del interés propio, naturalmente egoísta, por los móviles que emanan del sentimiento del deber y el apego al cargo. Es muy posible que con ello sufran el sentido práctico y la mundanidad, que son ciertamente cualidades apreciables de un funcionario, particularmente de un funcionario administrativo; pero por otra parte hay que tener también en cuenta que en una familia de funcionarios, que a través de las generaciones puede embotarse el espíritu emprendedor y la inclinación y la aptitud para la lucha de la competencia económica hasta tal punto que para un individuo con semejante tara hereditaria no sea apenas adecuado para ingresar en una profesión libre. El paso de los estamentos lucrativos y productivos al de funcionarios es, por lo general, más fácil que el de este al de comerciantes, industriales y agricultores. Estos estamentos exigen, si se aspira a un nivel social igual, un capital de inversión y de explotación, del que los hijos de funcionarios rara vez disponen, y a los estratos inferiores no independientes de estas profesiones solo descienden como es natural de mala gana y obligados. Ciertamente, no está excluido el peligro de que las conexiones de esta autoprovisión social del estamento de los funcionarios pueda adquirir una importancia excesiva, pero tal como están las cosas ese peligro no es grande ni malo. En general, se procura que las personas ineptas no puedan lograr puestos prominentes, ni siquiera mediante conexiones; y si entre aspirantes igualmente idóneos es preferido ocasionalmente uno de ellos, por ser conocido perso-

nalmente de uno de los hombres que deciden o porque pueda creerse que por ser estudiante del cuerpo u oficial de reserva haya de tener ciertas cualidades personales, formación social, etcétera, con más seguridad que otro, estos son rasgos humanos, que se encuentran en todas partes, y en el fondo no está injustificado el que *ceteris paribus* se prefiera el conocido al desconocido.

En Prusia e igualmente también en otras partes, los aspirantes para el alto servicio de la Administración son admitidos por el presidente del Gobierno, según su libre discreción, lo mismo que en el ejército son admitidos los aspirantes militares por el comandante del regimiento; para ello entran en consideración no simplemente el examen de ingreso sino también las cualidades personales, la procedencia y las necesidades administrativas. Es claro que aquí pueden desempeñar un papel consideraciones políticas y sociales o prejuicios. Otra cosa sucede en el servicio judicial, donde cada aspirante que ha aprobado sus exámenes es admitido, pero solo si está en situación de costearse su mantenimiento mientras dura el servicio preparatorio. Esta democratización no ha perjudicado ciertamente al estamento judicial, por lo que respecta a su capacidad de rendimiento, pero aparece más bien como dudoso si su autoridad y su posición social no han sufrido con ello. En todo caso, no sería aconsejable reducir aun más los requisitos relativos a la calificación económico-social, como han pedido en el Reichstag los partidos radicales.

Un fenómeno peculiar del estamento alemán de altos funcionarios, en tanto que ejercen autoridad, es la necesidad de una formación jurídica, a la que se ha llamado *Assessorismus*. En ningún otro país —tal vez con la excepción de Austria, que tiene en común con Alemania las mismas bases históricas— rige con el mismo rigor y exclusividad que entre nosotros la formación jurídica, como un requisito necesario para los altos funcionarios, y no solo para los judiciales, sino también para los administrativos. En Francia, el prefecto no tiene que ser necesariamente un jurista graduado, como tienen que serlo en Prusia el presidente del gobierno y consejero distrital *(Landrat)*. En otros países, el técnico, el ingeniero, desempeña en la Administración un papel más importante que entre nosotros, sin referirnos aquí para nada al personal de la Administración autónoma

inglesa, organizado de una manera completamente distinta. Ciertamente, hay en Prusia vías que conducen desde la Administración autónoma, pasando por el cargo de consejero distrital hasta el puesto de ministro y gobernador, sin necesidad de estudios jurídicos e incluso sin título de bachiller; pero estas son raras excepciones; el consejero distrital es ahora, por lo general, un jurista letrado. En los gobiernos provinciales, hay además puestos técnicos —y en la segunda mitad del siglo XIX han aumentado más que los puestos jurídicos—, que son ocupados por funcionarios arquitectos, médicos, maestros e ingenieros industriales. En la administración de los ferrocarriles, el elemento técnico desempeña, junto con el elemento jurídico, un papel importante, aun cuando no el primero. Pero en conjunto, rige la regla de que el alto funcionario administrativo propiamente dicho tiene que ser jurista y de que en todas partes los puestos directivos tienen que ser ocupados por funcionarios de formación jurídica. Ciertamente, en los mismos círculos de los altos funcionarios administrativos existe la queja de que los juristas puros, que como asesores de tribunales han sido tomados de la judicatura por la Administración, tienen en el servicio administrativo oportunidades mucho mejores que los asesores del gobierno de formación técnico-administrativa propiamente dicha. Este monopolio de los juristas en la Administración es un fenómeno relativamente reciente. En el siglo XVIII, bajo Federico el Grande, las cosas eran en Prusia todavía de otra manera. Allí, los consejeros de Guerra y de Dominios no eran en su mayoría juristas; se atribuía más valor a la formación económica práctica. El viejo Estado policía temía más de lo que le favorecía la ingerencia de los juristas en la Administración. Lo que cambió la situación en el siglo XIX fue indudablemente la irrupción de la idea del Estado de derecho. Al ser colocada toda la Administración bajo normas jurídicas y controles jurídicos, al vestir toda la legislación un ropaje jurídico, incluso en el terreno de la Administración, el jurista se hizo indispensable en todas partes. Incluso los departamentos de la administración autónoma confirman esta regla, porque en principio están integrados por funcionarios de formación jurídica y por profanos. Solo ahora, cuando el pensamiento jurídico penetra todas las relaciones de la vida, se abre paso con todo su ímpetu el hecho fundamental de nuestra historia jurídica de

que nosotros no tenemos un derecho consuetudinario autóctono, como Inglaterra, sino un derecho extranjero, erudito y escrito, que hay que estudiarlo profesionalmente para comprenderlo y aplicarlo. La recepción del derecho romano en el siglo XVI y la irrupción del principio del Estado de derecho en el siglo XIX, son los dos momentos que han dejado impresa su impronta jurídica en el estamento de nuestros altos funcionarios administrativos, y todas las reclamaciones de los técnicos nada podrán frente a estas circunstancias. Solo será posible y deseable que se conceda más importancia que hasta ahora a los conocimientos económicos de los futuros funcionarios administrativos; una preparación especial, no jurídica, sino solo financiero-cameralista, para el servicio administrativo y una carrera administrativa seleccionada con arreglo a la misma, como ha existido hasta ahora en Württemberg y Baden, es más bien un vestigio del viejo Estado policía, al que incluso en estos países se está a punto de eliminar.

Específicamente prusiana en su origen es, finalmente, la conexión peculiar del servicio civil con el militar, en virtud de la institución de los aspirantes militares para los puestos de funcionarios civiles medios e inferiores. Lo mismo que en las regiones más elevadas dominaba el «asesorismo», en las inferiores dominaba el «militarismo»; y este fenómeno se ha transmitido también, desde la fundación del Imperio, a los demás Estados de la Federación. El sistema de ocupar los puestos inferiores y una parte de los puestos medios del servicio civil con aspirantes militares, particularmente con suboficiales licenciados del servicio militar, se remonta al siglo XVIII, cuando Prusia tenía un ejército integrado por casi un 4 % de su población total. Federico el Grande veía con agrado que para consejeros distritales se propusiera a oficiales licenciados del servicio; los consejeros de Guerra y Hacienda y los de Guerra y Dominios eran reclutados en su mayor parte entre los auditores y cuartelmaestres de regimiento; pero sobre todos los puestos inferiores de la Administración eran provistos con suboficiales licenciados del servicio y con inválidos. Así, pues, el cuerpo de funcionarios civiles estaba interrelacionado en más de un punto con los militares. Pero el sistema de los aspirantes militares es una institución que ha permanecido en Prusia y después se ha generalizado en todo el

Reich alemán, porque solo así se podía lograr la necesaria rotación del cuerpo de suboficiales; esta consideración militar ha contenido todos los reparos al sistema. No solamente en el servicio estatal, sino también en los departamentos distritales y municipales, en el servicio eclesiástico inferior, en las oficinas de seguros, etc., los puestos inferiores que solo exigen operaciones mecánicas y los puestos secretariales a los que solo incumbían trabajos de escritura, están reservados exclusivamente a los titulares (militares) de un certificado de empleo civil; y de los puestos medios del servicio de oficinas, tanto incluidos en el presupuesto como supernumerarios, les estaban reservados la mitad, con excepción de los puestos que exigen una formación científica o técnica especial. Solo unos pocos departamentos, como ministerios y consulados, no están obligados incondicionalmente por estos preceptos. La lista de vacantes se publican semanalmente, y a través de los departamentos de colocaciones, en cuyo concepto actúan las comandancias militares de distrito, se da acceso a las mismas a los aspirantes que las soliciten. Si la calificación personal del solicitante satisface los requisitos del puesto, entonces el «aspirante militar» se convierte en «aspirante al cargo», el cual puede ser tomado en un principio a prueba o colocado en una actividad que le sirva de adiestramiento, y después, según el carácter del puesto, es admitido vitaliciamente o con fijación de aviso de despido o con carácter revocable. Las pruebas prescritas tienen que aprobarlas también los aspirantes militares. Toda la provisión de empleos civiles ha sido recientemente reglamentada para el conjunto del Reich por la ley de reclutamiento de 31 de mayo de 1906. El control se ha entregado a los departamentos superiores de cuentas de los Estados federados y del Reich; el interés de los aspirantes militares mismos es salvaguardado en última instancia por el ministro de la Guerra.

Desde el punto de vista administrativo, apenas pueden hacerse objeciones a este sistema, toda vez que no se trata en modo alguno de una colocación fortuita sin verificación de la aptitud. La disciplina militar, con su hábito de orden, de puntualidad y de la prontitud en la obediencia, y la certidumbre del comportamiento, es una excelente escuela para los funcionarios inferiores, en la que importa menos la inteligencia que la

confiabilidad. En muchos casos puede parecer lamentable que los inútiles para el servicio militar sean excluidos casi por completo de los puestos inferiores del servicio público como consecuencia del privilegio de los aspirantes militares, pero no puede considerarse como una objeción contundente contra el sistema, que por lo demás ha dado en general muy buenos resultados. Solo en un punto se han formulado quejas justificadas. Con frecuencia se han censurado los hábitos militares de nuestros guardias, que se inclinan con facilidad a sentirse superiores frente al público y no se desprenden fácilmente del tono áspero de los suboficiales. Pero estos defectos, que por lo demás la Administración se esfuerza en serio por evitar, tienen que ser tolerados en atención a las necesidades militares. Inglaterra no tiene tantos suboficiales por quienes velar como nosotros; nosotros no podemos copiar al *policeman* inglés, como tampoco podemos copiar al juez inglés. En realidad se ha observado que en el sistema actual permanece sin cubrir gran parte de los puestos previstos en la policía de seguridad de Berlín por falta de funcionarios y se ha propuesto ocupar estas vacantes con civiles apropiados. Se han esbozado imágenes ideales de los policías, de cómo pueden y deben ser, habiéndose olvidado tan solo que tales brillantes propiedades apenas corresponderían, en definitiva, a las no demasiado brillantes condiciones existenciales de esta clase de funcionarios. De hecho, no sería muy fácil encontrar personas apropiadas del estado civil que fueran suficientemente dignas de confianza, capaces y disciplinadas; pero aun así, la heterogeneidad del material causaría las mayores dificultades, por lo que entonces se plantearía —en interés de la uniformidad del servicio— la cuestión de si debería civilizarse la parte militar de la guarnición o militarizarse la parte civil. Porque no solo hay que tener en cuenta las personas, sino el espíritu del sistema; y el espíritu del Estado militar saldría aquí triunfante. Por lo demás, habrá que reconocer que de las clases de suboficiales no solamente han salido simples empleados inferiores, sino también empleados subalternos medios, de sorprendente idoneidad, hombres de inteligencia y asiduidad, que también saben educar bien a sus hijos. En el aspecto social, considero como una institución muy afortunada el que pueda tener lugar un ascenso social, a través del canal de la clase de suboficiales, desde las clases inferiores a las medias y superiores, en el término de dos o tres generaciones, con solo que existan las cualidades personales necesarias. El hijo o el nieto del ex suboficial puede muy bien ser un funcionario superior o un oficial.

La clase de los funcionarios subalternos o, como sule decirse ahora con mayor precisión, de los funcionarios medios, está separada de la de los altos funcionarios de un modo tan tajante y tal vez más aun que de la de los funcionarios inferiores; un escalón intermedio, pero perteneciente más bien a los funcionarios inferiores, lo forman los escribientes. Hay que distinguir el servicio de escribientes, que solo se ocupa de copiar y cosas semejantes, del servicio de oficina, que en sus escalones superiores (secretarios ejecutivos y grupos de funcionarios similares) exige una medida considerable de educación e inteligencia. En tiempos anteriores, la actividad de secretario servía como una preparación natural para la eficiencia como consejero en un departamento administrativo; primero se solía aprender la redacción de las disposiciones oficiales, antes de llegar a adoptar por sí mismo tales disposiciones. Federico el Grande quería aun que los jóvenes que pretendían ser consejeros de Guerra y de Dominios comenzaran como secretarios en la Cámara; no tenía en gran estima la institución de la pasantía, que entonces se había introducido como un servicio preparatorio especial para los funcionarios administrativos superiores. Lo que hizo que esta institución saliera, sin embargo, triunfante fue evidentemente más la inclinación de los funcionarios a un puesto más exclusivo que el concurso del monarca. La introducción de los exámenes especiales para el servicio superior de la Administración (1770), el presupuesto del estudio cameralista-jurídico en la universidad, elevó paulatinamente una barrera infranqueable entre los funcionarios superiores y los subalternos. Ciertamente, a la vuelta del siglo XVIII al XIX había también en Prusia muchos funcionarios subalternos que también habían estudiado, y en los demás países alemanes, por ejemplo en Hannover y Hessen, era este un caso frecuente todavía en la primera mitad del siglo XIX. Con el aumento del número de puestos superiores, estos fueron absorbidos paulatinamente por los elementos con estudios, y las disposiciones más rigurosas sobre la formación previa de los funcionarios subalternos limitaron tanto en todas partes la me-

dida de los requisitos que también fue posible aprobar los exámenes prescritos a los aspirantes militares, después de un servicio preparatorio de dos a tres años, así como a los supernumerarios civiles. Tal vez pueda decirse que la fuerte penetración de los aspirantes militares en los puestos medios de funcionarios ha contribuido a trazar de una manera más nítida la línea divisoria frente a los funcionarios superiores; la analogía de la relación entre el estamento de oficiales y el de suboficiales apunta en ese sentido. Los hombres prácticos libres de prejuicios han lamentado con frecuencia que los funcionarios subalternos capaces y eficientes no tengan posibilidad de llegar a los puestos superiores. El fallecido director ministerial prusiano Althoff solía decir que conocía a muchos funcionarios subalternos que servirían muy bien para directores ministeriales y con frecuencia intercedió para que se permitiesen excepciones para el ascenso. Pero, naturalmente, esto habría sido muy difícil de hacer prevalecer dado el espíritu estamental que dominaba en las diferentes clases del cuerpo de funcionarios; para ello habría sido necesorio un régimen dictatorial.

Por lo que se refiere a la importante cuestión de la remuneración [13], renuncio a mencionar cifras y series de cifras, que solo podrían ser comprendidas adecuadamente agrupándolas en forma tabular. Más bien quisiera aludir aquí tan solo a los grandes rasgos del desarrollo e indicar las tendencias que resultan de la etapa actual del mismo. Las remuneraciones de los funcionarios muestran, en general, en todo el siglo XIX, incluyendo Alemania, una tendencia ascendente, que se corresponde con la disminución del valor del dinero y la subida del costo de la vida. En Prusia, fue el ministro de Hacienda Motz quien decretó, en 1825, a pesar de la situación financiera cada vez más difícil, una subida radical de los sueldos de los funcionarios civiles, y no precisamente para satisfacción de la nobleza territorial, que hacía poco había sido sometida también al nuevo impuesto general clasificado. Ahí permaneció después hasta el comienzo de la década de los 50, cuando se consideraron necesarias nuevas subidas. Estas subidas de los sueldos han seguido desde entonces en Prusia con arreglo a un sistema peculiar, que se amoldaba a la situación de la hacienda del Estado. En efecto, la mayoría de las veces no se realizaban de una sola vez y de manera

uniforme para todas las clases de funcionarios, sino sucesivamente, empezando por los funcionarios inferiores, después los medios y por último los superiores, y esto repartido a través de una serie de años, de manera que a veces, cuando se había subido el sueldo a la clase superior, la inferior empezaba ya a manifestar deseos de obtener otra subida. Así, por ejemplo, en 1867 se empezó con los funcionarios inferiores, se continuó en 1868 con los subalternos y en 1872 tuvo que efectuarse una subida general. En 1873 se complementó esta subida con la introducción de una subvención para vivienda. Del mismo modo, en 1891 se subieron los sueldos de los funcionarios inferiores en un 15 %, y en 1897 los de los funcionarios medios y superiores un 10 %. En cambio, la subida de sueldos más reciente, la de 1908, se realizó de una sola vez y con arreglo a puntos de vista iguales. En muchos Estados de la federación alemana, la entrada en la era constitucional trajo consigo en un principio una sensible rebaja de los sueldos, particularmente allí donde el servicio al Estado aparecía aun esencialmente como un dominio de la nobleza y de las clases superiores, como en Hannover y Sajonia; las clases medias burguesas que habían alcanzado ahora influencia, en especial desde 1848, no tenían interés en una provisión de los funcionarios por estamentos; por lo que se refiere a Hannover, en la época posterior a 1848, se ha hablado de los sueldos de hambre de los funcionarios. Sin embargo, también aquí se estableció desde las décadas del 50 y el 60 una tendencia a la elevación de los sueldos; en Sajonia, el ministro Freiherr von Friesen estableció, desde la década del 60, una remuneración suficiente para los funcionarios; sus memorias contienen muchos pasajes interesantes sobre las relaciones del servicio al Estado de Sajonia. En el sur de Alemania, los sueldos eran, por lo general, algo más bajos que en el norte; pero la vida era también mucho más barata; mientras existió la vieja unidad monetaria del florín, pudo decirse (por Lotz) que en Baviera el florín tenía tanto valor como en Prusia el escudo. Ahora, los sueldos de los funcionarios, según la reforma de las remuneraciones votada en Baviera para las distintas clases principales de funcionarios (prescindiendo de los escalones superiores, particularmente de los ministros), ya no están por debajo de los prusianos.

Los modernos sistemas racionales de remuneración se han desarrollado primero lentamente en el curso del siglo XIX, siendo de interés seguir algo más de cerca su historia interna. El punto de partida es en todas partes la típica situación antigua, en la que la renta de los puestos singulares de funcionarios está determinada local e individualmente y su magnitud, una vez fijada, permanece siempre igual, por lo que respecta al sueldo propiamente dicho. En esta situación más antigua, junto al sueldo en dinero, adquieren por regla general una importancia muy grande las remuneraciones en especie, bajo las modalidades más diversas: alojamiento oficial, suministro de leña, cereales, caza, tiro de caballos, piensos para los caballos, etc. También estos aspectos están en general reglamentados de una manera fija. Pero aparte de ellos existe en muchos casos una parte esencial de la renta del cargo en forma de emolumentos vinculados a las actuaciones del cargo: derechos eventuales de los tribunales, gastos de copias y otras tasas de secretaría, derechos de estola, derechos de matrícula escolar y otros derechos y emolumentos. Esta especie de rentas es naturalmente de una magnitud más fluctuante, ya que suben y bajan según la coyuntura del movimiento de trabajo del cargo y según la medida de habilidad y refinamiento con que el titular del cargo sepa sacar provecho de las disposiciones legales sobre los aranceles y explotarlas en determinadas circunstancias. Allí donde no existe un estricto control oficial, el cobro de los aranceles judiciales ha estado particularmente expuesto en todos los tiempos a los peores abusos. Cuando el gran canciller Cocceji realizó en Prusia la primera gran reforma judicial, bajo Federico el Grande, en 1746 hasta 1756, dedicó una atención especial a este punto. En sus informes al rey, hablaba de que en muchos lugares (particularmente en Cleve-Mark) los jueces se habrían cobijado en los cargos como verdaderos vampiros y ladrones; y en general ponía de relieve el inconveniente de que la percepción personal de los derechos judiciales por los jueces que conocían de la causa (porque también en los grandes tribunales colegiados, los derechos los cobraban personalmente los relatores), de que esta situación tenía que conducir a que los jueces se interesaran, al igual que los abogados, en que el proceso durase bastante y devengara el máximo posible de derechos, es decir, en sacar el dinero del

bolsillo a las partes. El conocimiento del carácter perjudicial de este sistema condujo después a que en lo sucesivo los derechos judiciales en Prusia no redundasen ya en provecho de los jueces singulares, sino que fueran a parar a una caja real de derechos judiciales y fuesen aplicados para mejorar los sueldos de los jueces de todo el cuerpo, con arreglo a un plan fijo. Lotz cita un ejemplo interesante, tomado de las memorias de Tiedeman, ocurrido en Schleswig-Holstein, que ilustra el margen tan grande que, en determinadas circunstancias, podían tener los funcionarios para determinar los derechos a percibir; el caso ocurrió en la época danesa anterior a 1864, cuando Tiedeman actuaba como corregidor y las cosas permanecían aun por completo según el estilo adquirido en la época antigua. Se trata de la vista de una gran causa, que se despachó en una sesión, que duró desde la mañana hasta la tarde, para la cual Tiedeman calculó los derechos judiciales en 29 marcos; pero también habrían podido calcularse de otra manera si, en vez de durar una audiencia, la causa hubiera durado más días, en cuyo caso habrían importado 104 marcos. Así es comprensible que el antecesor de Tiedeman en el cargo pudiera cobrar al año 6.000 marcos de derechos, mientras que él no llegaba más que a 2.000 marcos. Esto constituye igualmente una prueba de lo funesto que puede ser para el público el sistema de derechos eventuales.

En la mayoría de los Estados alemanes no se suprimieron hasta el siglo XIX los derechos eventuales como parte integrante de la remuneración del cargo, y lo mismo ocurrió con las remuneraciones en especie a los funcionarios. En Hannover no tuvo lugar una modernización semejante del sistema de remuneraciones hasta 1822; a partir de entonces, todos los derechos se ingresaban en cajas reales, todos los ingresos adicionales fueron suprimidos y los sueldos fueron reglamentados rigurosamente. Pero permaneció en uso el que los funcionarios asumiesen ventajosos arrendamientos de dominios estatales intrínsecamente relacionados con sus cargos. En Baviera es muy interesante la conexión orgánica que existía entre la constitución del país y la manera de remunerar a los funcionarios. Como el Estado percibía todavía hasta el año 1848 una renta grande en especie de las fincas de los dominios obligadas a pagar tributos, en la nueva reglamentación del sistema de cargos y sueldos de principios

del siglo XIX subsistió el antiguo uso de que los funcionarios percibieran una parte de su sueldo en tales entregas de cereales y otros bienes en especie. Pero después de la abolición en 1848 de estos tributos de los dominios, cesó también el sistema de pago en especie a los funcionarios, y solo desde entonces hubo en Baviera sueldos exclusivamente en dinero.

Allí donde ya eran usuales en lo fundamental los sueldos en dinero sin emolumentos en especies ni derechos obvencionales, como en Prusia desde la mitad del siglo XVIII, tampoco era fácil que persistieran la determinación individual y la diversidad local de la remuneración de los funcionarios. Ahora se podían comparar las remuneraciones y estas comenzaron a generalizarse. Los cargos se reunieron por grupos y se distinguieron por categorías; para cada categoría de cargos se asignó una suma determinada, y esta suma también fue pronto distribuida entre los puestos singulares de los cargos, de manera que se distinguían una escala inferior, una media y una superior de sueldos, que debían corresponder, naturalmente, a los años de servicio de los funcionarios. Lo que se estableció fue un sistema de avance sucesivo de los funcionarios a unas escalas de sueldos más elevadas. Comenzó en Prusia ya bajo Federico I y dominó en la formación del sistema de cargos que se fue fijando paulatinamente en casi todos los Estados alemanes hasta el último decenio del siglo XIX. Puede calificarse de sistema de escalas de sueldos. El sentido de este sistema en su forma ya desarrollada era que el funcionario ascendiese, por regla general, a la escala más elevada del sueldo en los años en que solía ser más elevado el costo del mantenimiento de un hogar familiar, como consecuencia de los gastos en la educación de los hijos, es decir, aproximadamente al entrar en el quincuagésimo año de su vida. Pero en este sistema el ascenso dependía de que existiese una vacante y, por tanto, de que el funcionario que le precedía dejase su lugar vacante para ser ocupado por el funcionario que le seguía, ya fuera por haber sido destinado a un puesto más elevado o bien por jubilación o muerte. Pero la producción de vacantes no siempre se producía con la regularidad que tuvo que presuponerse para la colocación de la nueva generación; lo cual hizo que, en general, no tuviera lugar en modo alguno el propuesto ascenso regular a las escalas superiores del sueldo. En consecuencia, las escalas superiores del sueldo no coincidían, con la regularidad deseable, con la edad más avanzada y los mayores gastos familiares; particularmente en los escalones superiores de los ministerios había muchos consejeros secretos jóvenes que a los cuarenta años habían alcanzado ya el escalón más elevado del sueldo, mientras que otros, que habían sido ascendidos más lentamente, no empezaban a disfrutar hasta los sesenta años los emolumentos que estaban destinados propiamente para los cincuenta años; e incluso en los escalones medios e inferiores, donde el ascenso tenía lugar regularmente, se producían, sin embargo, fuertes desviaciones del esquema normal, particularmente allí donde el sistema de escalas de sueldos no se movía totalmente dentro de un gran Estado, sino dentro de ciertos círculos administrativos, tal vez de una provincia o de un gobierno distrital. Podía suceder que en un distrito el avance fuese desproporcionadamente favorable, mientras que en otro fuera extremadamente desfavorable. Estos inconvenientes se hicieron pronto visibles, como es natural, pero a pesar de todo este sistema se conservó bastante tiempo, pues tenía la ventaja de que, en virtud de su estabilidad, respondía a las consideraciones que había que prestar a la hacienda del Estado. Un cambio en el sentido de que la subida del sueldo no dependiera ya de la entrada en el escalón superior del sueldo, determinada de una manera objetiva, sino de los años de servicio del funcionario, sin tener en cuenta para nada el que existiera o no una vacante, implicaría naturalmente un elemento de inseguridad y de fluctuación en el cálculo de los fondos estatales para los sueldos, que los hacendistas precavidos creyeron durante mucho tiempo tener que evitar. Pero con la creciente importancia de los impuestos indirectos y de los derechos aduaneros, con la nacionalización de los ferrocarriles y otras reformas financieras, la economía estatal perdió, de todas formas, su antigua estabilidad y los mismos ingresos del Estado dependían muchas veces de la coyuntura de la vida económica, con lo cual se perdió también el temor a este cambio del sistema de remuneraciones y a partir de la década del 70 en los Estados medianos y pequeños y desde la del 90 también en Prusia, se comenzó a pasar al sistema de escalones por años de servicio, que ahora estaba calculado de manera que se produjeran subidas de sueldos regulares, a inter-

valos de tres a cinco años, hasta alcanzar el sueldo máximo, aproximadamente para el comienzo de los cincuenta años de vida. Este es el sistema de regulación de sueldos que prácticamente tenemos todavía en Alemania; pero en la teoría se ha ido también más allá. Se ha demostrado que este sistema tampoco alcanza siempre el efecto deseado, particularmente el disfrute del sueldo máximo coincidiendo con la entrada de los cincuenta años de vida. El fallo está en que la edad del primer empleo no siempre es la normal, que sirve de base para el cálculo, y ello porque, como es natural, el número de puestos se fija globalmente en el presupuesto y es, por tanto, limitado, de manera que las nuevas colocaciones solo pueden realizarse a medida que salgan del servicio fucionarios más viejos y dejen así vacantes. Cuando hay poca salida de funcionarios (tal vez por haberse colocado de una vez un gran número de funcionarios muy jóvenes) y cuando además existe una numerosa generación nueva de solicitantes, entonces pueden surgir, incluso en este sistema, y especialmente en los grandes Estados, grandes inconvenientes.

Para evitar esto, se ha recomendado recientemente el sistema de escalas de edad, en lugar de las escalas de años de servicio. Según este sistema, la magnitud del sueldo, dentro de los límites establecidos para cada categoría de cargos, no debe depender de los años de servicio, sino de la edad del funcionario, de manera que el sueldo más elevado se disfrute al cumplir los cincuenta o los cincuenta y dos años y los escalones inferiores del sueldo se destinen para las edades más bajas, subiendo después con ciertos intervalos, tal vez de tres años. Según este sistema, un funcionario que ingresa relativamente joven, tiene que permanecer con su sueldo inicial todo el tiempo que tarde en cumplir la edad fijada como límite para percibir el sueldo correspondiente al escalón inmediatamente superior; en cambio, un funcionario que ingrese relativamente tarde, percibirá en determinadas circunstancias, no ya el sueldo inicial, sino el sueldo más elevado, que corresponda a su edad mayor. Particularmente en el paso de una a otra categoría de cargos, esta regulación traería consigo una mayor igualdad. Todo esto tiene que ser tenido en cuenta, pero en general este sistema de escalas según la edad parece de hecho preferible al de escalas según los

años de servicio; sin embargo, hasta ahora no se ha introducido en ninguna parte de Alemania.

En el proyecto para la última reglamentación de los sueldos en Prusia (1908), el gobierno había propuesto también un tratamiento diferencial para los funcionarios casados y los no casados, de manera que los aumentos de sueldo por años de servicio fuese reducidos en una cierta proporción para los no casados. Pero las razones que fueron aducidas para ello parecen ser de poco peso, y no es de lamentar que esta propuesta haya sido abandonada ya en las deliberaciones de la comisión. La fundamentación partía del principio de que la remuneración del funcionario tiene que adaptarse a las necesidades de un hogar familiar, pero pasaba por alto el otro principio igualmente importante de que la remuneración es el equivalente de la cesión de toda la fuerza de trabajo de un hombre. No es, en realidad, el pago de determinadas prestaciones de trabajo singulares, pero tampoco es precisamente un sustento adecuado a las necesidades individuales; por lo demás, no solamente se debería tener en cuenta el hecho del casamiento, sino también el número de hijos y la fortuna disponible, porque como es sabido, en los funcionarios y oficiales superiores el matrimonio no significa, en general, precisamente un empeoramiento de la situación económica. Existe además una diferenciación, basada en la naturaleza de las cosas, que no tiene mal sabor ni injusticia y que tiene ya aplicación en las pensiones a las viudas y los huérfanos, las cuales, al igual que las jubilaciones, pueden ser concebidas como un pago de sueldo diferido y suponen un considerable aumento de los gastos del Estado para los funcionarios casados. Pueden aducirse todavía muchas razones en el mismo sentido, pero tengo que dejar de entrar en más detalles sobre la materia, que prácticamente está arreglada por un tiempo previsible. Solo quiero añadir que el proyecto de remuneraciones a los funcionarios de Baviera ha tomado decididamente y con razones convincentes un rumbo opuesto al principio propuesto por el gobierno prusiano. En el trasfondo está la cuestión de los sueldos de los sacerdotes católicos. En Prusia perciben, como es sabido, algunos cientos de marcos menos que los protestantes, con su proverbial prole numerosa. La consecuencia de este hecho sería ciertamente la diferenciación general de los sueldos entre fun-

cionarios casados y no casados; pero yo creo que sería más justo abolir aquí también la distinción entre los sacerdotes de ambas confesiones.

Otra cuestión de principio es la más reciente reglamentación del sistema de sueldos en Prusia y en Baviera es la de la igualación de los funcionarios de formación académica, independientemente de que ejerzan autoridad o se ocupen de la Administración técnica o la enseñanza. En el fondo, es la tan debatida cuestión de la equiparación de los catedráticos de segunda enseñanza con los jueces, que ya ha sido resuelta en sentido afirmativo por la legislación de Prusia y la de Baviera, al igual que toda la cuestión de principio, en general. Ninguno de los estamentos profesionales superiores ha alcanzado tanto éxito en la última generación como el de los catedráticos de segunda enseñanza, lo que en buena parte es un éxito de su poderosa organización y de la enérgica representación de sus intereses estamentales.

La cuestión de igualación entre los funcionarios similares de las instancias local, provincial y central solamente está resuelta en parte. Es una cuestión que está conectada con la organización de los cargos y no tiene que decidirse de la misma manera para todas las ramas del servicio al Estado. Para ello hay que tener en cuenta las prestaciones que se exigen a las categorías singulares de funcionarios y el interés del servicio, el cual exige funcionarios capaces incluso en la instancia local, lo mismo que exige, por otra parte, que los puestos más elevados, que llevan consigo más trabajo y más responsabilidad, puedan ejercer un aliciente en los aspirantes, mediante un sueldo más elevado. En Prusia se han igualado en el sueldo final los jueces de primera instancia y los magistrados de los tribunales territoriales superiores, partiendo del presupuesto de que ambas categorías tienen que ejercer una actividad cualitativamente similar; dejemos a un lado si esto es o no totalmente correcto; para los tribunales superiores no son nombrados, en general, juristas medios; en todo caso, difícilmente podría recomendarse la extensión de la medida, ni siquiera en el sentido de una equiparación con la instancia central, aun cuando una vez adoptado el principio, la tendencia tiene que seguir actuando.

Al mismo paso que el sistema de sueldos, se ha desarrollado,

también a principios del siglo XIX, el sistema de pensiones y la asistencia a los herederos de los funcionarios, en el sentido de haberse introducido una reglamentación fija y de haberse fundamentado una pretensión jurídica formal. La asistencia a los funcionarios viejos e incapaces para el servicio tuvo lugar antes, a través de la declaración de *Emeritus*, que al igual que muchos restos de instituciones de cargos más antiguas, se sostuvo largo tiempo en el estamento de los clérigos. Pero antes fue usual para todos los cargos en general. Al funcionario que se había hecho viejo o incapacitado para el servicio se le agregaba uno más joven, que asumía, total o parcialmente, las obligaciones del cargo y con quien repartía las rentas del mismo con arreglo a un convenio más pormenorizado. El ayudante era con frecuencia un hijo o un yerno del *Emeritus* o bien un hombre de su elección; el ayudante tenía una pretensión a la sucesión en el cargo si el *Emeritus* moría; una expectativa semejante al cargo del padre se concedió también, además, con frecuencia a los hijos de los funcionarios; en Francia se llamó a esto la *survivance*, designación que también se encuentra ocasionalmente para esta institución en el sistema de cargos prusiano más antiguo. Federico el Grande y sus sucesores conferían también pensiones y prestaban asistencia ocasionalmente a los herederos de funcionarios de mérito; pero todo esto era una cuestión de gracia y no había ninguna reglamentación fija ni ninguna pretensión jurídica a estas cosas. La institucionalización jurídica del derecho a pensión fue introducida en Prusia por el ministro de Hacienda Motz, en su reglamentación de sueldos de 1825, y es alecionador para el desenvolvimiento general de esta institución el que entonces tenía todavía el carácter de un seguro obligatorio propiamente dicho y estaba regulada con arreglo a los principios técnicos actuariales. Los funcionarios tenían que aportar contribuciones que importaban del 1 al 5 % de su sueldo, y la cuantía de la pensión que recibían se regulaba con arreglo al importe de las contribuciones y el número de años que había estado pagándolas. Un seguro obligatorio semejante fue en todas partes el predecesor del sistema actual de pensiones del Estado. Era una reglamentación basada más en puntos de vista y fundamentos individualistas que de política social. Francia no ha superado todavía hoy este estadio del desarrollo: la

pensión se sigue basando allí en las contribuciones obligatorias, y su administración va unida a la administración de las deudas del Estado. En Alemania, sin embargo, se empleó el cambio desde la segunda mitad del siglo XIX, en el sentido de que las contribuciones obligatorias o las deducciones del sueldo de los funcionarios se fueron suprimiendo paulatinamente, reconociendo el Estado como una obligación propia, fundada en la naturaleza del servicio al Estado, la asistencia adecuada a los funcionarios viejos e incapacitados para el trabajo. En este sentido se ha reformado también en Prusia el sistema de pensiones, mediante la reglamentación de los sueldos de 1872.

Una trayectoria de desarrollo similar muestra también el seguro para los herederos, que en un principio estaba construido en todas partes sobre la base de las contribuciones de los asegurados. Las cajas estatales de viudedad para el estamento de los funcionarios se encuentran ya en el siglo XVIII en Austria y en algunos pequeños estados territoriales alemanes; en Prusia se fundó, bajo Federico el Grande (1775), una institución real de asistencia a las viudas, con carácter general, como caja de socorro gratuita; pero no se sostuvo en esta forma y en el curso de la primera mitad del siglo XIX quedó limitada al cuerpo de funcionarios del Estado y fue administrada con una institución puramente estatal. En 1856 se estableció una reglamentación definitiva. En otros Estados alemanes hubo instituciones similares. En todas partes se estableció una obligación de pagar contribuciones con arreglo a los principios técnicos actuales, si bien al principio estos sistemas eran muy defectuosos y a partir del siglo XIX fueron siendo mejorados cada vez más; pero todavía no llevaban asociada una protección especial a los huérfanos. Solo en Baviera se había establecido el principio (en la Pragmática para el Servicio de 1805) de que las pensiones de las viudas y los huérfanos, así como las de jubilación de los funcionarios serían soportadas exclusivamente por el Estado, como una parte complementaria del sueldo, sin que los participantes estuvieran obligados a contribuir. Este principio social triunfó entonces sobre el principio individualista anterior, desde la ley del Reich en 1881, que introdujo para los funcionarios del Reich pensiones de viudedad y orfandad, sin obligación de contribuir

por parte de los funcionarios. El ejemplo fue seguido, en primer lugar, por Prusia (1882) y después por otros Estados alemanes (Sajonia, en 1890).

IV

Llega ahora el último punto importante que todavía quiero examinar aquí y que en mi opinión, es el que tiene el principal interés y el que constituye el problema propiamente capital de la actualidad: se trata de lo que podría llamarse tendencia hacia la expansión y la asimilación del estamento de los funcionarios. Estamos ante el hecho significativo de que el cuerpo de funcionarios públicos propiamente dichos se ha extendido mucho, particularmente en los últimos treinta años, de que ha absorbido en su seno estratos o grupos enteros de la sociedad, que antes no pertenecían al mismo, y que además se encuentra en marcha un vigoroso movimiento que parece conducir al acercamiento de la relación del trabajador a la del funcionario.

El estamento de los funcionarios públicos casi se ha duplicado con la nacionalización de los ferrocarriles, con la vigorosa extensión del sistema de correos y telégrafos, con el establecimiento de grandes explotaciones municipales, como las de electricidad, gas y agua, los tranvías, los mataderos públicos, las canalizaciones; y al mismo tiempo en el estamento de los obreros de tales explotaciones municipales y estatales se ha producido una transformación, que se caracteriza por su acercamiento al estamento de los funcionarios. Esta transformación radica particularmente en la reglamentación estatutaria y en la estabilización de la relación laboral, en la seguridad relativa contra el despido arbitrario, en la introducción de escalas de salarios fijas, que aumentan con el tiempo de servicio, del pago de los salarios en períodos más largos, en vez del antes usual jornal diario, en la concesión de un permiso breve por vacaciones, en el otorgamiento de subsidios por enfermedad hasta la cuantía del salario, en la construcción de viviendas para obreros, en analogía con las viviendas de servicio para los funcionarios, y en otras instituciones benéficas similares [14]. Este fenómeno se combina con la legislación de seguros sociales generales, que está en el trasfondo del cuadro, y con el plan actualmente pendiente de intro-

ducir también para el gran ejército de los empleados privados con sueldos comprendidos entre 2.000 y 5.000 marcos un seguro de pensión para caso de muerte, en forma de una seguro estatal obligatorio con contribuciones de los empresarios y de los asegurados, del 8 al 10 % de los sueldos; si se combina todo esto, se tiene el cuadro de un extenso movimiento de carácter socialista de Estado, que aspira a un acercamiento de grandes esferas del pueblo a la relación del funcionario, tal como ha sido configurada en el servicio público. Esto plantea el siguiente interrogante: ¿es este movimiento saludable y justo o no? ¿Se debe tratar de poner barreras al espíritu del estamento de funcionarios o debe dejarse vía libre a su extensión?

Se reprocha al espíritu del estamento de los funcionarios, el espíritu de dependencia, la rutina, el automatismo, la mecanización inanimada del servicio que aniquila la personalidad; estos reproches son viejos y en parte están justificados. Desde el comienzo del siglo XIX el hablar mal de la burocracia formó parte del perseverante programa de los políticos liberales. Nadie ha pronunciado palabras más adecuadas sobre la burocracia que Stein, el fundador de las instituciones de Administración autónoma en Prusia, quien, poseído del ideal en una actividad administrativa honorífica gratuita de los ciudadanos (es decir, de los terratenientes, sobre todo), hizo escarnio del espíritu mercenario de los funcionarios pagados, que no conocen el país ni la gente con quienes tienen que ver, que están sentados día tras día en sus oficinas, cobran puntualmente su sueldo cada primero de mes en la caja del Estado y aparte de esto no hacen más que escribir, escribir, escribir. Esta crítica no ha permanecido estéril; ha tenido como consecuencia un cambio profundo en el funcionamiento de todo el servicio y, sobre todo, junto con la burocracia profesional, nos ha traído la Administración autónoma, aproximadamente en la extensión en que la necesitamos. Pero los reproches contra el espíritu de los funcionarios no han cesado tampoco hoy; no solamente los gitanos literarios hacen sus comentarios y sarcasmos en los periódicos satíricos sobre los muchos alemanes que aspiran a un puesto o puestecillo con derecho a pensión; también en nuestros parlamentos se levanta la acusación de que la afluencia al pesebre estatal es demasiado fuerte y se plantea la exigencia de que el aparato burocrático sea restringido; y sabios eminentes de un individualismo ético de alta tensión ven en la extensión de la burocracia, que solo puede aceptarse propiamente como un mal necesario, un peligro para la salud del cuerpo social, la tumba de la recta personalidad libre, del espíritu de empresa, de la independencia y la autorresponsabilidad, de la iniciativa patriótica del ciudadano [15]. Yo no ignoro en modo alguno que en esta crítica hay mucho justificado; pero creo que disipa muy por encima del blanco; en el fondo, es más una sátira sobre el estamento de los funcionarios que un fructífero programa politicosocial. Es cierto que algunos individuos geniales, hombres dominadores y naturalezas conquistadoras, no encajan en el estamento de los funcionarios, aun cuando en esta casa hay muchas viviendas para los huéspedes más diversos; en definitiva, la estadística profesional tendría que contar en el estamento de los funcionarios incluso a hombres como Goethe y Bismarck. En cualquier caso, en todos los tiempos ha habido personalidades de una vigorosa e importante individualidad a quienes la carrera burocrática y la actividad como funcionarios no los ha triturado ni hecho pedazos; y para la masa de los hombres medios, el sentimiento de pertenecer a un gran todo del que depende el bienestar de millones, aun cuando solo sea como una ruedecita de la máquina, puede ofrecer incluso una especie de sustitutivo de la personalidad que les falta, la cual suele ser en todos los tiempos y en todos los países tan solo una rara fortuna de los humanos.

Yo comprendo que un funcionario privado muy elevado, como un director de industria o de banco, cuyas rentas son varias veces mayores que el sueldo de un ministro, por consideración a su rendimiento y a su imprescindibilidad, esté dispuesto a renunciar a un contrato de trabajo con plazo de notificación de despido más largo y mire con menosprecio las garantías, mezquinas desde su punto de vista, que ofrece la relación del funcionario público, con su pretensión jurídica al cargo y al sueldo a más de la pensión y la asistencia a sus herederos. Y también comprendo que un ingeniero o técnico ambicioso o un factor o apoderado mercantil, que tenga la esperanza de poder hacerse independiente, se tome más interés por la introducción de la protección a las invenciones para los empleados de las grandes empresas industriales o por la restricción de la cláusula de com-

petencia en el contrato de empleo que por la realización del proyecto del seguro de pensiones. Pero la gran masa aspira más a la seguridad del empleo vitalicio, y desde su punto de vista tiene una buena razón para ello. ¿Por qué se va a censurar a un trabajador el que aspire, como ideal para el porvenir de sus hijos, al puesto de un pequeño empleado con el puesto asegurado y con derecho a pensión? ¿No es esto de todos modos un ascenso social considerable? Yo creo que la mayoría de los obreros no sería capaz de comprender si quisiera hacérsele ver que un obrero libre, perteneciente a una organización socialdemócrata y que en ciertas circunstancias puede hacer la huelga, posee una personalidad más valiosa que un pequeño empleado al que se le niegan ambas cosas.

También es muy discutible el que la personalidad del obrero que está sometido a la presión terrorista de un sindicato socialdemócrata, tenga más libre margen para su formación que si se encuentra en una relación laboral con el municipio o el Estado, en la que está excluida la actuación socialdemócrata y donde la libertad de asociación, que no falta aquí tampoco, solo rara vez conduce a luchas agudas por los salarios y huelgas. Es una concepción muy difundida, pero injustificada, la de que en el lado de la oposición se encuentra siempre una mayor aptitud individual que en el lado de los que viven con la autoridad y la paz. En el caso de ciertos dirigentes singulares puede ser así, pero para la gran masa no lo es. Desde el punto de vista de la humanidad, en general, sería ciertamente de desear que hubiera más existencias económicamente independientes; pero como entre los rasgos que caracterizan el desarrollo económico moderno está el que con la creciente concentración del capital y de las empresas siempre se restringe más y más el margen para ello, los antiguos estamentos medios se apartan en su mayor parte a un nuevo lugar no independiente, por lo que es preferible que estos acepten la forma de una existencia de funcionarios relativamente asegurada que la de un estamento de obreros asalariados con remuneración más alta, a cuyos miembros se les puede poner en la calle cada día.

Yo no llego a estimar que sean tan grandes como se nos han presentado los peligros que lleva consigo la extensión de la relación del funcionario y la creación de funcionarios-obreros, y aun cuando existen efectivamente, no son inevitables o insuperables ni en un sentido político ni en un sentido social. El que en las explotaciones estatales y municipales se impida al funcionario o incluso al obrero actuar como socialdemócratas, es comprensible en mi opinión y no es una desgracia para ellos, en tanto que la socialdemocracia permanezca tal como es ahora, es decir, tan antiestatal, tan antimonárquica y en el fondo también tan utópica. Pero para la generalidad, me parece que, estando las cosas de tal manera que hay que elegir entre un fortalecimiento de la socialdemocracia o una extensión de la relación del funcionario, la decisión de la cuestión relativa a cuál es el lado donde está el mal mayor no debe ser dudosa. Tampoco tengo por justo que las explotaciones estatales hayan de impulsar a los órganos decisorios del Estado a adoptar el punto de vista del empresario industrial privado, es decir, a colocarlas en una situación de lucha contra los obreros, poniéndolos en una indignación crónica mediante las fricciones diarias en las explotaciones y destruir con ello su buena disposición politicosocial. Esto puede suceder ocasionalmente, pero tales disposiciones de ánimo se desvanecen en las regiones superiores de la dirección estatal mucho antes que en las empresas privadas y en general no aparecen con la misma intensidad. El Estado no necesita velar por el lucro en la misma medida que el empresario privado; y precisamente en las explotaciones donde el Estado no tiene competencia privada, como el correo y el ferrocarril, las relaciones son mucho más satisfactorias, incluso en el aspecto social, que allí donde tiene que contar con tal competencia, como en las minas. En el fondo, la cuestión es de carácter financiero y hace referencia al problema de una imposición fructífera y justa.

Naturalmente, en este terreno, como en todas partes, hay también abusos y deformaciones; a los obreros no se les debería exigir ningún credo político, como ha hecho en Viena el alcalde Lueger y, en general, en las explotaciones estatales y municipales debería evitarse todo lo que huela a credo político y tenga la apariencia de una limitación de los derechos cívicos, no restringiéndose, por principio, ni siquiera la libertad de asociación. Indudablemente, en las explotaciones públicas, el Estado no debe tolerar la organización ni las demostraciones socialde-

mocráticas ni la agitación abierta, por parte de los obreros y mucho menos por parte de los funcionarios. El funcionario que actúa como socialdemócrata viola su deber de servicio corroborado mediante juramento. Sería renegar de la fe en el derecho propio si el Estado se mostrase indulgente en este punto. Otra cosa sería si la socialdemocracia depusiese su carácter absolutamente antiestatal y antimonárquico. Hay que esperar que esto sucede alguna vez; de no ser así, el futuro de nuestro pueblo presentaría una perspectiva triste; pero indudablemente esto no durará mucho. Mientras tanto, se debería salvaguardar la autoridad del Estado con tranquilidad y consecuencia, incluso por lo que se refiere justamente a la relación laboral y de funcionario en las explotaciones estatales, pero por otra parte también se deberían abandonar todas las trabas y vejaciones innecesarias, porque solo irritan y amargan y causan más daño que provecho. En general podrá decirse que las instituciones establecidas en nuestras explotaciones públicas, particularmente en el correo y los ferrocarriles, han demostrado también su eficacia en la dirección social y que la política social municipal no es equivocada, puesto que no se ha propuesto crear un Eldorado para los funcionarios y los obreros. La numerosa afluencia hacia las explotaciones públicas constituye un testimonio favorable para ellas, el cual no pueden desvirtuar todas las críticas malevolentes. Pero a pesar de esto, no carece de justificación el preguntarse si no sería un mal el seguir extendiendo las explotaciones públicas y el aparato burocrático.

Será muy difícil demostrar la afirmación de que el aumento de los funcionarios del Estado ha sido hasta ahora demasiado fuerte. Con la creciente actividad estatal, con la especialización cada vez mayor de las profesiones va necesariamente ligada hasta un cierto grado una extensión y un perfeccionamiento del aparato burocrático, que este grado ha quedado en la realidad retrasado bajo las exigencias que le han sido formuladas por el círculo de las autoridades es sabido de todo el que tenga una idea de estas relaciones; y todo el mundo puede convencerse de que en nuestros debates presupuestarios se discute, en parte con el mayor acaloramiento, cada nuevo puesto y cada nuevo sueldo. Podríamos decir perfectamente que el aparato burocrático que hoy tenemos no es mayor que el que urgentemente necesitamos,

si es que queremos mantener una Administración burocrática; y si no se encontraran aspirantes para los puestos disponibles en el marco de este aparato ¡habría que buscarlos! Una Administración autónoma pura solo es posible en circunstancias relativamente poco desarrolladas; incluso Inglaterra y América tienen y necesitan una burocracia retribuida; y el agitador electoral triunfante que en América consigue el botín de un cargo en Correos o Aduanas, puede que posea más iniciativa y *smartness* que un director de Correos o un inspector de Aduanas alemán, pero de lo que no hay duda es cuál es la clase de funcionarios que más convienen al Estado y la sociedad.

En consecuencia, se sigue tratando fundamentalmente de la misma cuestión acerca de la extensión o la restricción de las explotaciones estatales y municipales. Esta cuestión depende de tantos presupuestos distintos, que no voy a analizarla aquí más detenidamente; me conformaré con indicar que nuestros primeros especialistas en política social son de opinión que ni el Estado ni los municipios han traspasado hasta ahora la sana medida con sus explotaciones económicas públicas. Muchos de ellos, incluso no siendo socialistas, y particularmente también muchos técnicos opinan que en el futuro puede ser necesaria una considerable extensión de estas explotaciones. Piénsese no solo en las minas o en las líneas de navegación, sino sobre todo en la industria eléctrica, que está experimentando un desarrollo tan vigoroso. Si más pronto o más tarde se logra extender las centrales de energía eléctrica más que hasta ahora y al mismo tiempo se centralizan más que hasta ahora —lo cual se recomienda por razones técnicas y económicas—, el Estado tal vez no podrá menos de dar una importancia decisiva a estas centrales tremendamente importantes, sobre todo si ha de llegar al mismo tiempo a introducir la electrificación de los ferrocarriles, lo que muchos técnicos lo consideran tan solo como una cuestión de tiempo. En todas estas cuestiones de la explotación estatal, desempeña también un papel decisivo la razón del Estado. Del mismo modo que las experiencias de la guerra de 1870-71 han sido en definitiva decisivas para la nacionalización de nuestros ferrocarriles, así también consideraciones de razón de Estado podrían dar impulso en el futuro a la extensión de las explotaciones estatales. Prescindiendo de tales necesidades polí-

ticas, para la explotación de economía pública tendrá que regir un doble presupuesto: de un lado, tienen que tener un carácter monopólico, que excluya la competencia interior y extranjera y, en segundo lugar, tienen que ser de una estructura técnico-económica relativamente sencilla, que responda a las necesidades de la estabilidad financiera y de la vinculación al supuesto de las empresas de economía pública. Estos supuestos los llenan ya, en general, el correo y los ferrocarriles estatales, así como las empresas municipales de tranvías, electricidad, gas y agua, y sobre ellos descansa también el carácter del cuerpo de funcionarios en estas explotaciones públicas. De ellos depende la posibilidad de que las instituciones de los antiguos funcionarios que ejercían autoridad hasta ahora puedan ser transferidas en conjunto al nuevo cuerpo de funcionarios que maneja las explotaciones de una manera simplemente técnico-comercial. Esta posibilidad desaparecería si las explotaciones estatales fuesen extendidas por encima de los límites de esos supuestos, si en ellas se introdujera un momento de especulación, cosa que no está excluida en las grandes empresas privadas, donde se llega a una aguda percepción de la coyuntura, a los negocios y sobre cuyo éxito no se pueden hacer cuentas de un año para otro, que exigen planes de largo alcance y una paciente espera y no se dejan concluir con una completa seguridad mediante el simple golpe de vista. Los últimos procesos de los astilleros han demostrado ya que también aquí la contabilidad y el cierre de los balances realizados a la manera de funcionarios, los controles minuciosos por el tribunal de cuenta, traen consigo ciertos inconvenientes o dificultades. Se ha levantado el clamor de ¡más principios mercantiles en la dirección de las explotaciones, en la contabilidad y los controles, en los libros y los balances; movimiento más libre, mayor independencia de los funcionarios directivos, disminución de las prolijidades burocráticas! Esta demanda se fortalecería y ganaría en justificación en la medida en que la simplicidad relativa que ha tenido hasta ahora la estructura de las explotaciones públicas ceda su lugar a las complicadas relaciones de las grandes empresas industriales. A esta irían ligadas también modificaciones transcendentales en la configuración de la relación del funcionario, como ya han puesto de manifiesto las últimas deliberaciones de la comisión del Reichstag

sobre estas cuestiones. Si las explotaciones públicas han de ser dirigidas con un sentido más comercial, los funcionarios directivos necesitan un margen más amplio para sus medidas comerciales; y a esta mayor autonomía tendrá que corresponder una responsabilidad más acentuada. En el Reichstag se ha destacado que hoy no es posible destituir a un director de astilleros más que por la vía del procedimiento disciplinario; y, sin embargo, una falta de talento para los negocios, en semejante funcionario, no estaría sujeta a ninguna censura disciplinaria, costaría al Estado miles y millones. Por tanto, tendría que ser posible al pasar a la disponibilidad a tales funcionarios mercantiles, como se hace en ciertas circunstancias con los funcionarios políticos; el principio de la inamovilidad incondicionada del empleo no puede mantenerse en una explotación y un negocio dirigidos en un sentido comercial, como tampoco puede serlo el del ascenso por antigüedad. En estas ramas del servicio, habría que realizar un acercamiento del *status* de los funcionarios públicos al de los empleados privados. La experiencia histórica nos confirmaría de nuevo que cuando hay que resolver grandes problemas nuevos, no basta ya con el viejo cuerpo de funcionarios estabilizado, que a su lado hay que crear un estrato más móvil de funcionarios que se adapte mejor a los nuevos cometidos, al igual que aquellos antiguos comisarios de guerra de la época en que el militarismo y el absolutismo transformaron al mundo, haciendo con ello también necesarias nuevas bases para la burocracia. Con esta posición más libre y menos estable de los altos funcionarios comerciales y técnicos tendrían que adoptarse también otros principios de política de remuneraciones. Ahora se oye de cuando en cuando la opinión de que las administraciones municipales para sus grandes explotaciones, como las de la electricidad y agua, etc., no pueden obtener técnicos de primer rango, como sería de desear, porque en general rige la regla inquebrantable de que ningún funcionario municipal puede tener un sueldo más elevado que el alcalde presidente, y porque los sueldos más bajos que los de este quedan muy atrás con relación a los que ganan los funcionarios de primera calidad en las empresas privadas. El Estado también tendrá que decidirse por una subida semejante de sueldos en sus explotaciones para ciertos puestos directivos; el sistema de funcionarios del Estado tendría

también que igualarse más en este punto al de las empresas privadas. Es evidente que los principios que han regido hasta ahora para la preparación de los funcionarios del Estado deberían modificarse. El técnico y el comerciante deberían relegar a segundo plano al asesor, al menos en estas ramas del servicio dirigidas de una manera técnico-comercial. En una ulterior extensión de tales explotaciones del Estado, esto podría conducir, bajo ciertas circunstancias, a una completa transformación del carácter y de la posición de los funcionarios en general.

Por ahora, la relación de tales posibilidades está aun muy remota. Mientras permanezcan en vigor los supuestos mencionados anteriormente, que restringen la explotación económica comunal, difícilmente tendrá lugar tal desarrollo, que colocaría sobre una base diferente todo el sistema de presupuesto y contabilidad. Pero si se abandonan esos supuestos, entonces se abrirá desde luego un camino al desarrollo socialista del Estado, en cuyas perspectivas se mostraría en último fin una situación social en la que cada obrero sería al mismo tiempo funcionario. El estamento de los funcionarios perdería entonces por completo su anterior carácter y se haría finalmente extensivo a toda la ciudadanía o se disolvería en ella.

Mientras tanto se procura que los árboles no crezcan hasta el cielo. Semejante extensión desmesurada de los principios del socialismo de Estado es tan utópica como el Estado socialdemócrata del futuro. Ninguna teoría sana y sensata querrá excluir de la economía nacional la libre actividad de los individuos y de la sociedad; tal actividad es y sigue siendo el contrapolo necesario de la actividad estatal, como instrumento de la cual aparece el estamento de los funcionarios. Y presumiblemente el estamento de los funcionarios permanecerá también en el futuro como es ahora, una fracción de la población, relativamente pequeña, aun cuando importante e influyente.

Notas

[1] En la Fundación Gehe de Dresde tuvo lugar en 1911 una serie de conferencias sobre los estamentos profesionales: el estamento de empresarios, el estamento medio moderno, etc.

[2] *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1909*, pp. 10 s. (sobre la base del cómputo de profesiones de 1907). La elaboración del censo de profesiones de 1895, en *Deutsche Reichsstatistik*, vol. III, pp. 63 ss. En esta se basan también los datos citados por Zahn en su artículo sobre «Beruf und Berufsstatistik», en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, tercera edición, vol. II (Jena 1909), pp. 793 ss. Una comparación internacional y una comparación intertemporal solamente puede establecerse, como allí se hace, agrupando el estamento de los funcionarios con las llamadas «profesiones libres», las cuales carecen de importancia para nuestros fines. Por ello se ha desistido en lo que sigue de tales comparaciones.

[3] Cf. el artículo «Berufsvereine», por W. Kulemann, en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3.ª ed. vol. II (Jena, 1909), pp. 835 ss. y el artículo «Beamtenvereine», en el *Wörterbuch der Volkswirtschaft*, de L. Elster, 2.ª ed., vol. I (Jena 1906).

[4] Aquí no están incluidos indudablemente los abogados y algunas otras personas que no son propiamente funcionarios públicos. El concepto de servicio público, en que está basada la estadística, no coincide, como es sabido, con el concepto del cuerpo de funcionarios públicos. De todos modos, las cifras parecen apropiadas para dar una indicación aproximada.

[5] Sobre esto es fundamental el trabajo de H. Rehm, «Die hechtliche Natur des Staatsdienstes», en *Hirths Annalen des Deutschen Reichs*, 1884 y 1885.

[6] Me remito aquí al capítulo sobre derecho de los funcionarios en Laband, *Staatsrecht des Deutschen Reichs*, I (Tübingen, 1876 ss.), pp. 381 ss.; von Rönne, *Staatsrecht der Preuss. Monarchie* (5.ª ed., Leipzig 1899 ss.), título IV; Lönning, *Verwaltungsrecht* (Leipzig 1884); también al artículo de Harseim en el *Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrecht*, I, (Tübingen 1890), pp. 38, 136 y otras, así como a von Bitter, *Handwörterbuch der preussischen Verwaltung*, I (Leipzig 1906), pp. 134 ss. y otras. El material de leyes está compendiado en Illing-Kautz, *Handbuch für den Verwaltungsbeamten*, I (Berlín 1912).

[7] Cf. Max von Heckel, en el artículo «Besoldung und Besoldungspolitik», en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3.ª ed., vol. II (Jena,

1909), pp. 848 ss. Allí se cita también más bibliografía. En otro sentido, véase Schmoller, *Grundriss der Volkswirtschaftslehre*, tomo I, 2.ª ed. (Leipzig 1900), pp. 329 ss. (*Finanzbehörden*) y otras.

[8] Me remito aquí, en general, a E. Meyer, *Geschichte des Altertums* (Stuttgart, Berlín 1844 ss.); para Roma, además del *Römische Staatsrecht* de Mommsem (3 vols., Leipzig 1871-1888) y el *Handbuch der römischen Altertümer* de Marquardt (incluyendo la *Römische Staatsverwaltung* del mismo autor, 3 vols. 2.ª ed., 1881-1885), también O. Hirschfeld, *Untersuchungen auf dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte* (vol. I, Berlín 1877).

[9] H. Brunner, *Deutsche Rechtsgeschichte*, I (2.ª ed., Leipzig, 1906), p. 143, vol. II (Leipzig 1892), pp. 2 s., 8, 12 s., 82. Para lo que sigue véase también H. Brunner, *Grandzüge der deutschen Rechtsgeschichte*, 2.ª ed. (Leipzig 1903), y R. Schröder, *Lehrbuch der deutchen Rechtsgeschichte*, 4.ª ed. (Leipzig 1902). Para la historia constitucional francesa, basta con consultar el *Lehrbuch* de Holtzmann (1910), donde se cita una bibliografía completa. Para el desarrollo del sistema de funcionarios y de la organización de los departamentos administrativos en general y en el régimen anterior de Prusia, cf. la Introducción de Schmoller al «Acta Borussica», en *Behördenorganisation*, I (1894). Para la época de Luis XIV en especial, véase: Lavisse, en la *Histoire de France* editada por él, vol. VII, 1 (París 1906), pp. 359 ss.; sobre los comisarios, véase mi artículo en *Festgaben für Zeumer*, 1909 (incluido en este volumen). Una minuciosa exposición popular de la historia de los funcionarios alemanes, que se recomienda particularmente a los círculos de los funcionarios, es la que hace W. Lotz en *Geschichte des deutschen Beamtentums*. Berlín 1909.

[10] *Verh. d. Württ. Zweiten Kammer auf d. 38 Landtag im Jahre 1911.* (Vol. 91 del Protocolo, pp. 190-1).

[11] Sobre Francia: M. Block, *Dicctionnaire général de la politique* (París, 1873-1874); Bodley, *France* (Londres 1898); *Sarrazin-Mahrenholtz, Frankreich* (Leipzig 1897); Ch. Benoît, *La Politique* (París 1894) (= *La vie nationale*, tomo I, Bibliotèque des sciences sociales et politiques, publicada bajo la dirección de Ch. Benoît y André Liesse). [Trad. autorizada al alemán, bajo el título *Die Lehre vom Staat*, por L. A. Hauff, Zittau 1896 (= Bibliothek d. sozialen und pol. Wissenschaften Frankreichs, vol. III)]. Sobre Inglaterra: Wendt, *England* (Leipzig 1892); Lawrence Lowell, *The Government of England* (2 vols., Londres 1908); Redlich, *Die englische Lokalverwaltung* (Leipzig 1901). Sobre América: Bryce, *The American Commonwealth* (3 vols., Londres 1888); von Holst, *Verfassung und Demokratie der Vereiningten Staaten von Amerika* (Düsseldorf, Berlín 1873).

[12] Informe mecanografiado de las sesiones *(Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten)*, 21 Legislatura, IV. Sesión 1911, pp. 103, 104.

[13] Fundamental para Prusia: Herrfurth, *Das preussische Etats-, Kassen-und Rechnungswesen*, 3.ª ed., 1896, vol. II: «Relaciones jurídicas de los funcionarios del Estado».—Una buena visión de conjunto, en Lotz, *loc. cit.*, pp. 597 ss. y 660 ss.—Para el sistema de sueldos, yo sigo el Memorándum resumido por Lotz, pp. 600-9 (Anexo B al presupuesto del Ministerio de

Hacienda para 1897-98), cuyo autor debe considerarse al Consejero Superior de Hacienda Belian fallecido por entonces.—Sobre las pensiones de viudedaz y orfandad, véase Elster, en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 2.ª ed., 7, 1901, pp. 10 ss.

[14] Informe del doctor Mombert al Congreso de Viena para la Política Social de 1909, *Schriften des Vereins für Sozialpolitik* 132, pp. 156 ss.

[15] *Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik auf der Versammung zu Wien 1909.* Schriften des. V. f. S. 132.

CAPITULO 7

Economía y política en la época del capitalismo moderno

A su gran obra sobre el capitalismo moderno (que he tratado de encomiar detalladamente en otro lugar)[1] Werner Sombart ha hecho seguir una exposición anticrítica con carácter de principio[2], en la cual analiza la relación entre la teoría económica y la historia económica, en el sentido de considerar como un postulado fundamental la estrecha y necesaria conexión entre ambas, pero considerando también al mismo tiempo tal relación como una emancipación de la historia económica respecto de la historia política y una neta separación de las esferas de la economía y la política en la consideración histórica. En realidad, yo no me siento afectado personalmente por sus explicaciones, ya que las censuras contra las cuales se dirigen las mismas, particularmente la de que él violenta la historia mediante construcciones teoréticas, yo no las he formulado en modo alguno; pero por un interés puramente objetivo, me veo, sin embargo, precisado a aclarar aquí una vez más, en forma resumida, mi opinión divergente sobre la relación entre la economía y la política en la época del capitalismo moderno. Sombart reclama con razón para sí el mérito de haber determinado por primera vez las épocas de la historia económica con arreglo a los distintos sistemas económicos que se han ido sucediendo, pues hasta entonces la división de la historia económica había seguido la pauta de las épocas históricas de la vida estatal, como, por ejemplo, hicieron entre nosotros von Schmoller y Bücher, siendo también la regla general en la historia económica inglesa y francesa.

Pero a mí me parece que aquí se ha hecho valer con demasiado vigor el punto de vista teorético frente al propiamente histórico, como si un historiador pudiera darse por satisfecho con esta separación completa y fundamental de la economía y la política. En una consideración predominantemente teorética, a los fenómenos históricos-sociales se les relaciona desde luego con los sistemas culturales separados de la economía, la política, la religión, etc., es más, el historiador solo adquiere una completa comprensión de ellos mediante su agrupación en las conexiones dadas por los mismos. Pero junto a este enfoque teorético está igualmente justificado un enfoque propiamente histórico, es decir, «historicocultural», que en todo momento reconoce y acentúa en los sujetos que viven y hacen la historia, ya sean hombres singulares o agrupaciones humanas, por ejemplo, pueblos, la unidad viviente, con la que confluyen en la realidad las referencias a los sistemas culturales distinguidos por nosotros tan solo teoréticamente. Economía y política, religión y arte, ciencia y técnica, están conectadas en todas partes, no solo en la raíz, sino en todas las fases de su desarrollo; en todas partes, sin excepción, muestran el mismo «estilo»; su unidad viviente forma lo que puede llamarse «cultura», en el más amplio sentido (con inclusión de la «civilización»). Pero esta conexión es especialmente estrecha entre la economía y la política, por lo cual abarca igualmente la unidad estricta de la «civilización», como diferente de la «cultura» en sentido estricto, esto es, de la cultura de la vida puramente espiritual. Quien expone la historia de un pueblo, distinguirá su desarrollo económico y su desarrollo político, pero no de manera que exponga una historia económica sin una íntima conexión con la historia política, sino contemplando en las distintas fases del desarrollo la conexión entre la vida económica y la vida política, como dos lados o aspectos de uno y el mismo proceso de la vida histórica. Para mí la diferencia más profunda entre una consideración de la historia predominantemente teorética y una consideración de la historia orientada en un sentido predominantemente historicocultural está en que la una tiene como objeto una abstracción, como, por ejemplo, la economía o el capitalismo, en tanto que la otra tiene como objeto una unidad humana viviente, por ejemplo, un individuo o un pueblo. Ahora bien, las abstracciones de que aquí se trata

son indudablemente de una naturaleza especial: son abstracciones demostrativas, a las que podemos llamar, con H. Maier, «tipos», por oposición a los «conceptos» de la ciencia natural. Pero las formas típicas de la vida económica, como, por ejemplo, el capitalismo moderno, llevan fácilmente consigo la representación de un portador humano viviente, como, por ejemplo, en Sombart la representación del círculo de pueblos occidentales de la época moderna, en el sentido estricto de círculo de pueblos «romano-germánicos». En esto no le falta razón, si considera el capitalismo moderno como un «individuo histórico»; pero en sentido estricto no es más que una manifestación aislada de la vida de este individuo. Precisamente la categoría de la individualidad postularía la reintegración del segmento económico a la redonda totalidad de la realidad plena de la vida, la cual no puede armonizarse con la rígida separación de la economía y la política. ¿Qué es entonces lo que hace que los «sistemas económicos» sean al mismo tiempo «épocas económicas»? Es el hecho de que estas abstracciones presentan un lado o un aspecto del proceso de la vida histórica general en una fase determinada. Por ello yo también creo que una división de la historia económica según los sistemas económicos no está necesariamente en contradicción con la división usual según las grandes épocas de la historia política. Solamente le da un sentido económico más agudo y más claro. En tanto es así, significa ciertamente un progreso científico muy importante. Pero este progreso no es anulado por el reconocimiento del hecho de que existe un paralelismo continuo innegable entre las épocas económicas y las épocas políticas de la historia; y este paralelismo quisiera yo destacarlo para la época del capitalismo moderno y de la vida estatal moderna.

Max Weber dijo una vez que en el Estado nacional cerrado se contenían garantías para la subsistencia del capitalismo. Yo lo tengo por plenamente cierto, aun cuando Schumpeter ha intentado poner al capitalismo en una contraposición interna con el nacionalismo; y yo encuentro que Sombart no ha hecho plena justicia a esta conexión, a la que yo llamaría fatal, puesto que en su ojeada al futuro del capitalismo no menciona para nada los presupuestos políticos para su pervivencia. Su modo de ver el problema lo ha resumido diciendo que el Estado moderno y

el capitalismo moderno proceden de una raíz espiritual común, pero que, después de su recíproca separación, cada uno tiene su desarrollo especial según su propia ley, que este desarrollo ha corrido en realidad paralelo, con muchas influencias y efectos recíprocos, pero sin que pueda decirse que uno de ellos sea una mera función del otro. Esta cláusula general no me satisface del todo, ya que pasa por alto la unidad permanente del desarrollo cultural. Aquí importa establecer: 1) cómo hay que concebir la raíz espiritual común, y 2) cómo hay que entender las demás conexiones históricas en los distintos estadios del desarrollo. A mí me parece que se acentúa con demasiado vigor la legalidad propia del desarrollo económico, de manera que la influencia del factor estatal resulta demasiado pequeña. Es cierto lo que Sombart dice: que ni el capitalismo ha traído al Estado moderno, como han afirmado con frecuencia los marxistas, ni el Estado moderno ha traído al capitalismo, a pesar de la política económica mercantilista y de la legislación de las reformas económicas liberales del siglo XIX. Pero yo considero igualmente cierto que el nacimiento y configuración del capitalismo tendrían que permanecer incomprensibles sin la visión de su condicionalidad por la marcha de la configuración de los Estados y el espíritu de la política en los últimos cuatro siglos. Esta última verdad corre el peligro de ser oscurecida por la segregación demasiado tajante del desarrollo económico respecto de la vida política y por la acentuación demasiado fuerte de la legalidad propia de la vida económica. La unidad de la historia de la civilización no es puesta en su debido lugar, aun cuando el mismo Sombart la reconoce en principio, al aceptar un origen espiritual común al Estado moderno y al capitalismo.

En primer lugar, nos preguntamos cómo hay que concebir este origen espiritual común. Sombart, dice: el espíritu del capitalismo procede del mismo espíritu que al final de la Edad Media dio lugar al nuevo Estado, a la nueva religión, a la nueva ciencia y a la nueva técnica. Evidentemente alude al espíritu del Renacimiento. Cita el espíritu fáustico, al que acude principalmente para caracterizar el ansia de infinito. Esto es cierto hablando en términos plásticos y gráficos, pero desde el punto de vista de la «sociología del comprender» no me satisface, sobre todo en la manera casi poético-mítica en que se ha explicado

que este espíritu realiza su obra. Si vamos al fondo, este espíritu del capitalismo, que está ligado en su raíz al espíritu del Estado moderno, es tan solo uno substancialización del proceso psíquico-social, a través del cual se ha producido el nuevo sistema económico capitalista. Pero este proceso consiste en que los empresarios privados singulares, movidos por la apetencia de ganancia y orientándose por las oportunidades del mercado, producen, sin un plan común y compitiendo unos con otros, mercancías destinadas a cubrir las necesidades de bienes de una totalidad de mercado mayor y que son elaboradas en explotaciones, organizadas por los empresarios sobre la base del capital poseído por ellos y empleando trabajadores asalariados libres, pero desposeídos. Si tienen éxito, la considerable ganancia que les toca les estimula a continuar, hasta que su modo de proceder se generaliza y los sistemas económicos anteriores quedan relegados a segundo término. Por ello resulta esencial el éxito, que estimula a su imitación; este depende, en primer lugar, de que haya una necesidad social apremiante que satisfacer, pero al mismo tiempo depende también de una serie de condiciones culturales objetivas, que no pueden cumplirse sin la intervención del poder estatal. La primera y más importante de estas condiciones es la garantía de una medida de seguridad y de protección jurídica, sin la cual no sería posible en absoluto el cálculo capitalista; a esta se añade la construcción de vías de comunicación: carreteras, ferrocarriles, líneas de navegación, la instalación del correo, el telégrafo, etc. Nada de esto se puede efectuar sin la intervención de los poderes públicos. Pero en estas posibilidades de comunicaciones y en la garantía de la seguridad y la protección jurídica se basa el establecimiento y el funcionamiento de lo que se llama un mercado. La extensión y la organización del mercado es determinante para el nacimiento del capitalismo. Así como al mercado local corresponde la artesanía, así también al mercado ampliado corresponde la empresa capitalista. Pero sin la intervención del Estado no nacen los mercados ampliados. Estos son un fenómeno concomitante del progreso de la configuración de los Estados. Aquí radica una conexión fundamental entre el Estado moderno y el capitalismo, que se ha mantenido a través de todos los estadios de su desarrollo. Esto también lo

vio ya Sombart, pero en mi opinión no lo apreció suficientemente, como veremos a continuación.

Pero prescindiendo también de esta conexión entre el Estado moderno y el capitalismo, el proceso social a través del cual surge el capitalismo tiene una afinidad sociológica con el proceso a través del cual surge el sistema político del nuevo mundo de los Estados, ya sea mediante una nueva fundación, como en los Estados-ciudades y los Estados territoriales italianos y alemanes, ya sea mediante la transformación de las grandes configuraciones estatales antiguas, como en Francia e Inglaterra.

También este proceso de configuración de los Estados modernos puede considerarse como una empresa, como una empresa política junto a las económicas. Con estas tiene de común la circunstancia de que parte de la iniciativa individual de caudillos singulares, que actúan desde muchos centros sin un plan común, en competencia o rivalidad recíproca, para organizar empresas políticas. Mientras al caudillo económico, al empresario, le da el impulso inicial el apetito de ganancia y de riqueza, el cual le indica también la dirección de su acción, en el empresario político, el príncipe o el estadista, tal impulso y tal orientación se la dan la apetencia de dominación y de poder. Pero aquí también esta apetencia solamente puede alcanzar éxito a la larga en la medida en que logre satisfacer al mismo tiempo necesidades de importancia vital de la generalidad y, por tanto, sirva a fines de la vida social. En la empresa económica se trata de la producción o distribución de mercancías para la satisfacción de las necesidades sociales de bienes de uso más apremiantes en cada momento. En la empresa política se trata de la creación y provisión de medios de poder para garantizar la seguridad y la protección jurídica. En ambos casos impera una heterogonía peculiar de fines, que es característica de la estructura sociológica de la civilización moderna en general: tanto en la economía como en la política, los dirigentes miran en primer término solamente por sus propios intereses: adquisición de dinero o de poder, que al propio tiempo exigen también intereses generales: particularmente la satisfacción de necesidades de bienes de uso socialmente necesarios y la garantía de la seguridad y la protección jurídica, sin las cuales tampoco puede existir la vida económica. A la larga, el dinero solamente puede ganarse

satisfaciendo al mismo tiempo una necesidad social apremiante; y el poder solamente puede adquirirse y conservarse garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección jurídica. Y a la inversa: la satisfacción de necesidades de bienes de consumo socialmente necesarios solamente tiene lugar mediante la actividad de producción competitiva de muchos empresarios privados singulares; y una garantía de seguridad y de protección jurídica, en la extensión en que la necesita la civilización moderna, solamente tiene lugar mediante la organización de la vida política por muchos centros de poderes singulares rivales. Las contraposiciones a esto, que son extrañas a la vida moderna, serían: la economía planificada y el Estado universal. Estas contraposiciones tienen que ser tenidas a la vista para comprender la peculiaridad de la civilización moderna y la afinidad sociológica de la política y el capitalismo. Ambas esferas abarcan el obrar social sobre la base de la concordancia de la estructura sociológica de la conexión teleológica entre la prestación individual del dirigente y el efecto útil de su prestación: de un lado, la apetencia de ganancia o de poder, como impulso directo de la prestación individual del dirigente en la economía y el Estado; del otro lado, la satisfacción de necesidades sociales y la garantía de la seguridad y la protección jurídica, como efecto útil social de estas prestaciones individuales. En esta relación peculiar podemos reconocer, en general, el funcionamiento sociológico de la civilización occidental, que representa más bien un producto de la historia común de Occidente que una situación racial originaria de sus pueblos: lo que transforma radicalmente la sociedad es la iniciativa individual del caudillaje por muchas personas singulares; la actividad y la responsabilidad personales de numerosos caudillos que se esfuerzan por organizar racionalmente la explotación en el Estado y la economía y en incrementarla intensivamente, mientras que en las culturas orientales, como en China, con su constitución basada en las estirpes, o en la India, con su sistema de castas y todas las ataduras e impedimentos mágicos o sagrados que aquel lleva unidos, el crecimiento extensivo de los pueblos no ha ido acompañado de una correspondiente intensificación y racionalización de la vida social, toda vez que aquí no ha habido un caudillaje individual activo y reformador que haya podido lograr una efectividad de-

masiado radical; aquí, las formas tradicional-empíricas de la economía y la sociedad más bien han consolidado su dominio bajo la protección de la constitución basada en las estirpes y del sistema sagrado de castas. En Occidente, por el contrario, después de que la ciudad antigua en el territorio de la cultura mediterránea había fusionado las estirpes y su derecho sagrado con el derecho de coalición de las comunidades ciudadanas, en los territorios del interior produjo durante la Edad Media la gran potencia cultural de la Iglesia cristiana, particularmente de la católica romana, un cambio radical de la estructura social, destruyendo o al menos sofocando por completo, en alianza con las grandes monarquías, la constitución por estirpes en todos los pueblos de Occidente como asilo de usos mágicos y sacros paganos y de supersticiones. La Iglesia fundó, en parte, en su culto todo lo que estaba relacionado con la magia y la sacralidad, dándoles un carácter ético y racional. Pero con ello, la vida profana de los pueblos occidentales fue liberada de todas las ataduras y trabas mágico-sagradas que en las culturas orientales obstaculizaban la racionalización y la intensificación del obrar económico y social. La Iglesia tomó por sí misma, desde un principio, la dirección del gran proceso de transformación social así iniciado; y cuando al final de la Edad Media, después del fracaso de los concilios reformadores, se perdió la unidad de la Iglesia católica romana, entonces apareció como producto de este proceso formativo aquella actividad individual que destacaba en todos los terrenos el afán de una vida más intensa y más racional, que forma el rasgo más característico del espíritu del Renacimiento y de la Reforma.

Así veo yo el espíritu del que procede el Estado moderno y, con él, el capitalismo moderno. A mí me parece que Sombart no lo explica de una manera completamente concluyente, cuando lo caracteriza por la «apetencia fáustica de infinidad». Y con esta relaciona también su característica del Estado moderno, que me proporciona un motivo muy especial de contradicción. El Estado moderno, al contrario que el medieval, es para él simplemente el Estado monárquico absoluto: el Estado de poder puro hacia afuera, el Estado policía que todo lo reglamenta en el interior, sin ninguna vinculación comunal con la población dominada. Su esencia es, según Sombart, el afán infinito de poder, la expansión sin límites: quiere conquistar, quiere dominar. Esta es, naturalmente, una construcción típica ideal, que solamente debe subrayar los rasgos esenciales; pero ni aún así es acertada. El tipo ideal no debe convertirse en caricatura. Sombart se ha atenido demasiado exclusivamente a los Estados tiránicos del Renacimiento italiano; pero a pesar de la autoridad de Jakob Burkchardt, los verdaderos rasgos del Estado moderno se estudian mejor en los grandes reinos como Inglaterra y Francia, que muestran una imagen esencialmente distinta, y son, entre otros: estamentos, parlamento, federaciones comunales. Indudablemente, esta característica, que tiene en cuenta fundamentalmente la época de los siglos XVI al XVIII, la completó Sombart más tarde (en el tercer volumen) para el siglo XIX, mediante la tesis de la bifrontalidad esencial del Estado en esta época más moderna, originada por las ideas liberales y su oposición nominalista al Estado absoluto; pero aquí pasa por alto lo principal, que es el progreso de la formación de los Estados nacionales, que va ligada a las ideas liberales y que significa lo contrario de la disolución nominalista. Sobre el carácter de la política interestatal, Sombart tampoco aporta aquí nada nuevo; y precisamente contra la caracterización de la misma es preciso pronunciarse. Lo característico de la política moderna no reside en el afán de expansión ilimitada del poder, sino más bien en el de un mejor redondeamiento y una más fuerte consolidación de los Estados. En realidad, hay siempre dos potencias (primero España, después Francia), a cuya política imperialista se culpa de tender a la monarquía universal; pero lo característico es que no logran hacerla triunfar. La vida estatal tiene en general más de un rasgo intensivo y racional que semejante tendencia hacia la expansión aventurera. También la dirección de la guerra presenta desde el siglo XVI al XVIII un carácter operante metódico y precavido. Los ejércitos modernos no son susceptibles de crecer ilimitadamente como opina Sombart, sino que son un instrumento de guerra escrupulosamente atendido. En realidad, desde Napoleón, cuando los sujetos de la política imperialista de poder no son ya las dinastías, sino las naciones, la política y la dirección de la guerra tienen un radio de acción mayor y muestran un incremento importante de energía; pero la esencia de la vida estatal moderna, vista en su conjunto, tampoco ha sido

cambiada por ello. Puede ser que el poder trate siempre de expandirse, que no se limite a sí mismo, sino que solo pueda ser limitado por otro poder. Pero la estructura de la vida estatal europea trae consigo el que todo poder resulta muy pronto limitado en su expansión. Aquí surge, en vez de una monarquía universal, como en la Antigüedad, un sistema de grandes potencias que, a pesar de todas las perturbaciones, siempre propende de nuevo a un equilibrio de poder. Aquí nace una sociedad de Estados con un sentimiento latente de solidaridad que, a pesar de todas las luchas de rivalidad, siempre se hace valer de nuevo. Este sentimiento de solidaridad procede evidentemente de la comunidad milenaria de fe y de cultura de la Iglesia cristiana, especialmente de la Iglesia católica romana de Occidente. Se ha convertido en la base más importante del derecho internacional moderno, el cual aparece en cierto modo como una transformación secularizada de esa comunidad de cultura y de creencias. Pero como todo poder es pronto restituido a sus límites, se ve obligado a dirigir sus fuerzas hacia dentro, para construir el Estado de una manera intensiva y racional, contentándose con redondear y consolidar su propio territorio. Este es el verdadero carácter de la vida estatal moderna. En ella impera una constante rivalidad de los Estados singulares entre sí, que conduce a guerras frecuentes, pero por lo general no al sometimiento duradero de un pueblo por otro, no a la dominación exclusiva de una potencia. Precisamente por eso, la rivalidad se convierte en una situación duradera, que hace brotar en todos los pueblos de Occidente el máximo de energía de la que son capaces. En ella reside el imperativo hacia un incremento cada vez mayor de la racionalidad y la intensidad del funcionamiento del Estado; y a través de ella produce al mismo tiempo una medida de seguridad y de protección jurídica en el mundo como nunca antes había existido y que constituye un presupuesto fundamental del capitalismo moderno.

Ahora bien, también la vida económica de los pueblos occidentales está caracterizada por una relación básica similar. La apetencia de ganancia tampoco impera de una manera ilimitada; está limitada por la ley y la costumbre, incluso después de que la moral económica correspondiente a la sociedad cristiana de la Edad Media, tal como está expuesta en los escritos de

Santo Tomás de Aquino, se relajó hasta la disolución. Indudablemente, también aquí encontramos el impulso hacia el monopolio, del mismo modo que en la vida política encontramos el impulso hacia la dominación exclusiva. Pero tampoco en la vida económica de Occidente ha logrado prevalecer el monopolio en ninguna parte. La situación duradera sigue siendo más bien una competencia incesante más o menos aguda, que en realidad desplaza a los competidores ineptos, pero, sin embargo, siempre deja tantos de más que se evita el peligro del monopolio. La competencia constante también ejerce aquí más bien una coacción hacia la racionalización y la intensificación progresivas de las explotaciones; y Sombart ha puesto de manifiesto, en una exposición penetrante y convincente, que toda la historia interna del capitalismo se encierra propiamente en ella. Esta es justamente la característica del capitalismo moderno, frente a lo que se llamó con este mismo nombre en la Antigüedad. Sombart no ha abordado esta cuestión, pero Max Weber ha demostrado la peculiar conexión en que el capitalismo antiguo se encuentra con la vida estatal antigua, cómo de la explotación de las relaciones políticas de dominación en la Administración provincial, del arrendamiento de los impuestos y de los dominios del Estado, y como aquí la explotación económica ilimitada del trabajo de los esclavos, en las plantaciones y las minas, responde plenamente a la opresión política despiadada de los vencidos, que en las guerras de las ciudades griegas y de la república romana conduce regularmente al robo de suelo y de hombres, el cual da constantemente al capitalismo esclavista un nuevo sustento, en tanto que son vencidos, violentamente, peligrosos adversarios y competidores mediante la destrucción de sus ciudades, como Cartago y Corinto; hasta que finalmente termina el desarrollo, siendo aplastado este capitalismo monopolista de la monarquía universal por la burocratización de la Administración estatal y por las exorbitantes cargas del Estado. Hay que tener a la vista esta contraposición de la Antigüedad para comprender la peculiaridad de la vida política y económica moderna, que forma el suelo donde prende sus raíces el moderno capitalismo.

Sombart distingue tres épocas en la historia del capitalismo moderno: 1.ª el capitalismo temprano, desde finales de la Edad Media hasta la segunda mitad del siglo XVIII; es la época a la

que anteriormente se la designó —aun cuando no acertadamente del todo— con el nombre de mercantilismo; 2.ª el capitalismo superior, que dura siglo y medio, desde fines del siglo XVIII hasta la guerra mundial; es la época que suele designarse hasta ahora como la del capitalismo por antonomasia; 3.ª el capitalismo tardío, en la que se encuentra el mundo desde el principio de la gran guerra. Es una división que está tomada evidentemente de la historia del arte y que podría ser aplicada también a otros objetos históricos. Está basada, en mi opinión, en la aplicación del método de los tipos ideales. La época del capitalismo superior es aquella en que se realiza plenamente el tipo ideal del capitalismo (lo que Sombart llama «espíritu capitalista»); como capitalismo temprano se designa la época en que se produce un acercamiento paso a paso a este fin, mediante modificaciones del sistema económico artesanal de la Edad Media, con su principio de la satisfacción de necesidades concretas; capitalismo tardío se llama a la época en que el desarrollo vuelve a alejarse del tipo ideal, encaminándose hacia un objetivo nuevo deconocido. Entendida así la división, tiene su razón de ser. Yo la considero como un importante adelanto científico. Pero a esto se une la analogía biológica con las etapas de la edad de la vida y esto trae consigo un sentido secundario, que inevitablemente tiene que convertirse en una fuente de errores. El capitalismo temprano aparece como la juventud, el capitalismo superior como la época de madurez y pleno vigor, y el capitalismo tardío como la de vejez progresiva y de decadencia. Esta analogía se hace valer con mucha persistencia y a mi entender tiene que ser rechazada, por muy acertada que parezca y por mucho que se haya aplicado a otros objetos históricos. Para nuestro problema lo que importa ahora es si esta división en épocas está basada de alguna manera sobre la relación entre el Estado y la economía. Sombart trata de excluir, en la medida de lo posible, una conexión semejante. Sus esfuerzos se encaminan directamente a desligar a la historia de la economía de las cadenas de la historia política, a explicarla por sí misma y, por tanto, a determinar las épocas del capitalismo partiendo de su propio principio inmanente de desarrollo y no de puntos de vista político-históricos. A mí me parece, por el contrario, que una cosa

no excluye la otra y que más bien ambas se postulan recíprocamente y se entrelazan indisolublemente.

Desde luego, el mismo Sombart presta siempre atención en las distintas épocas no solo a la técnica, sino también al Estado, como una de las bases del capitalismo. Pero él contempla siempre aquí tan solo el Estado en cuanto sistema de instituciones cerrado y aislado, no la sociedad de Estados ni el sistema de Estados como un todo, con sus conflictos de intereses y luchas de rivalidad y, por tanto, no lo que nosotros podríamos llamar política de poder o imperialismo. Él tiene a la vista más bien tan solo la estática, no la dinámica, de la vida estamental. Pero justamente esta dinámica del imperialismo desempeña un importante papel en el desarrollo del capitalismo.

El mismo Sombart ha relacionado el nacimiento del capitalismo con el gran proceso cultural general, a través del cual el mundo medieval se transformó en el mundo moderno. Este proceso se realiza sobre el trasfondo de la disolución de lo que podríamos llamar el imperialismo hierocrático de la Edad Media y de la transición al nuevo imperialismo de los Estados modernos, principalmente en la forma de imperialismo dinámico. Además, Sombart data el comienzo de la época del capitalismo tardío desde la guerra mundial de 1914. Por tanto, este último estadio está también iniciado por cambios políticos catastróficos, cuyo carácter todavía no puede ser determinado con seguridad; yo quisiera designarlo como la transición de la época federalista del imperialismo. Pues bien, un cambio político secular de tal naturaleza, ¿no habría de desempeñar también un papel en la transición del capitalismo temprano al capitalismo superior? A mí me parece que de hecho ha sido así y que esta transión está conectada históricamente con la transición de la época del imperialismo dinástico al imperialismo nacionalista.

La divisoria entre ambas épocas del capitalismo es naturalmente fluctuante. Según Sombart, está situada entre el final del siglo XVIII y la mitad del siglo XIX, por lo que comprende un lapso de casi cien años. Esta es la época en que irrumpieron, en la vida del Estado y de la economía, las ideas liberales francesas. Pero su influencia sobre el capitalismo la estima Sombart en muy poco. Él subraya aquí con más vigor los nuevos inventos técnicos que inauguraron la época de las máquinas. Entre ellos

destaca particularmente el invento del estampado de las telas, que permitió a la industria del algodón inglesa la producción masiva de un artículo, abriendo con ello el camino para la gran empresa, y asimismo el nuevo procedimiento para la coquización, que dio auge por primera vez en la siderúrgica a la obtención de hierro, posibilitando con ello la construcción de máquinas en gran escala; inventos ambos ocurridos en la segunda mitad del siglo XVIII.

Pero en contra de esto puede aducirse que todas estas conquistas técnicas no hubieran podido lograr sus plenos efectos sin las grandes transformaciones que se efectuaron simultáneamente en la formación de los Estados, en la legislación y en la política. Ocurre aquí como con la significación de la invención de la pólvora para la transformación del arte de la guerra; este invento no pudo lograr su significación histórica hasta que se hubieron creado los cuerpos de infantería tácticos disciplinados.

Pero todas las transformaciones políticas y técnicas que prestaron primero su significación histórica a la nueva técnica están relacionadas de una manera más o menos inmediata con las revoluciones en Inglaterra, América y Francia, por lo cual también puede hablarse de una transformación radical, transcendental para el capitalismo, ocurrida en el curso del período de cien años de las revoluciones. Desde luego, esta opinión será combatida por Sombart con la mayor acritud. Una de sus afirmaciones más enérgicas es que las revoluciones sin más no han contribuido con nada al auge del capitalismo y que no pueden ser tomadas en consideración para la delimitación entre las épocas del capitalismo temprano y del capitalismo superior.

Lo tajante de esta afirmación se explica en parte por su lucha contra lo que él califica de leyenda revolucionaria de Marx, esto es, contra la teoría de que la medula de todas las revoluciones hay que buscarla en la lucha de clases. Esta teoría es en realidad unilateral y debe ser rechazada por ello. Pero no debe pasarse aquí por alto que en las revoluciones se produjeron grandes subversiones seculares de la ordenación de la sociedad, que no carecen en modo alguno de significación para la vida económica: en Inglaterra, la fundación de una dominación clasista formal de la *gentry*, es decir, de los terratenientes acaudalados del campo y las ciudades; en Francia, la transformación de la sociedad feudal en la igualdad jurídica de todos los ciudadanos, que creó propiamente el campo para la moderna lucha de clases; en América, un sistema individualista basado en la igualdad jurídica, pero también en la propiedad inmobiliaria, que en un principio no excluía todavía incondicionalmente la esclavitud.

El efecto más visible de la era revolucionaria es la introducción de la libertad industrial en conexión con la libertad de tránsito y de domicilio. En Inglaterra no se logró indudablemente de golpe mediante la revolución misma, pero se impuso de una manera constante e incontenible como consecuencia de los cambios que la revolución introdujo en la vida social y política, en el curso del siglo XVIII. En Francia nació con la misma revolución, y en todo el continente está ligada más o menos estrechamente con el modelo de la Revolución francesa. Desde entonces se ha visto en ella una frontera frente al sistema mercantilista, con su policía industrial de naturaleza tutelar. Naturalmente, Sombart no puede menos de reconocer su importancia. Pero indudablemente la reconoce tan solo en el sentido de que eliminó los obstáculos que obstruían el camino al espíritu de empresa del capitalismo. Pero hay todavía otras conexiones entre la política y el capitalismo en la era de las revoluciones. Cuando se habla de revoluciones, no solamente debe pensarse en los procesos internos en los países afectados. Con las revoluciones de que aquí se trata han ido también unidos simultáneamente grandes movimientos y cambios de política exterior, que han sido de la mayor importancia para la vida económica y para el capitalismo. La Revolución inglesa de 1689, que trajo al trono inglés al principal adversario de Luis XIV, Guillermo de Orange, significa asimismo la iniciación de la gran lucha secular con Francia, que tuvo por resultado la *expansion of England*, la fundación de la dominación marítima y colonial inglesa en el siglo XVIII. La Revolución americana de 1776 trajo consigo la guerra contra Inglaterra por la independencia; no emanó simplemente de los sentimientos jurídicos heridos de los colonos, sino también del levantamiento contra la política colonial inglesa, que no quería permitir el desarrollo de una industria y una navegación comercial propiamente americana. Fue no solamente una lucha por la libertad política, sino también por el futuro del capitalismo americano. Con la Revolución francesa va unida,

sin embargo, la gran época de guerras que fueron designadas por el nombre de Napoleón, que echó por tierra el sistema político de toda Europa y lo transformó permanentemente, precisamente en la dirección de la formación de los Estados nacionales. Al mismo tiempo, el resultado de la guerra contra Inglaterra trajo entonces consigo una violenta ampliación del imperio mundial británico. La significación de este hecho para el nacimiento de un comercio mundial es obvia; y sin este difícilmente sería imaginable el impulso que condujo al capitalismo superior. Pero las revoluciones de Inglaterra, América y Francia han tenido también una importancia decisiva para la formación y consolidación de los grandes mercados nacionales, que representan una importante condición previa para la transición capitalista superior a la gran empresa. En Inglaterra se suele enseñar que la economía y la industria nacionales se formaron desde los tiempos de Ricardo II. ¿Pero qué se quiere decir con *national?* Se refiere al territorio de la Pequeña-Inglaterra medieval, todavía sin Gales hasta Enrique VIII, por no hablar de Escocia e Irlanda, que hasta la revolución puritana se consideraban económica, eclesiástica y políticamente como el extranjero. Estas las unió por primera vez Cromwell en la revolución puritana, para formar la Commonwealth de Inglaterra, Escocia e Irlanda. Después de la restauración (1660) se deshizo de nuevo esta unión, a la que también habían aspirado los Estuardos. Los tres países formaron lo que en la terminología alemana se llaman mercados «estatalterritoriales» *(territorialstaatliche Märkte)*, y las leyes de navegación de Inglaterra estaban dirigidas contra Escocia e Irlanda tan despiadadamente como contra Holanda y Francia. Solo después de la revolución de 1689, bajo la égida del Parlamento, que ahora había tomado de la mano al gobierno, se logró la unión duradera con Escocia, ya que en 1707 las clases capitalistas se entendieron aquí y allá y Escocia misma tomó ahora parte en el provecho de las leyes de navegación. Así se convirtió por primera vez Gran Bretaña en un mercado unitario, y en 1801, durante la guerra con Francia, se incluyó también a Irlanda en esta unión, por motivos políticos y económicos. Todo el imperio insular de habla inglesa formó desde ahora una unidad político-comercial y político-económica, un gran mercado protegido para la industria local. La corona se había esforzado en vano por lograr una unión

semejante. Fue preciso, primero, la revolución y la dominación del Parlamento que esta trajo consigo, para hacerla posible y para vencer todas las resistencias que se oponían a la misma.

Este mercado ampliado permaneció, aquí como en otras partes, protegido todavía durante mucho tiempo mediante elevados derechos de importación. La política industrial mercantilista fue suprimada mucho antes que la protección aduanera mercantilista, respondiendo plenamente a los intereses de la clase capitalista. También la política colonial sirvió todavía largo tiempo a estos intereses, que en el Parlamento ejercían ahora una fuerte influencia. Sin la brutal competencia de las potencias que habían sometido sistemáticamente a la industria textil altamente desarrollada de las Indias Orientales, apenas habría sido posible a la industria inglesa del algodón conquistar para sus tejidos el mercado mundial.

En Francia, el gran mercado nacional fue indudablemente una conquista inmediata de la Revolución. También aquí, a pesar de las reformas de Colbert, el *ancien régime* no había pasado de ser un conglomerado de mercados estatalterritoriales; solamente el territorio de los *cinq grosses fermes* había tenido un régimen aduanero unitario. E incluso aquí, la industria no pudo tampoco renunciar durante bastante tiempo a la protección aduanera.

En América fue la segunda Revolución de 1787, la que, con la nueva Constitución, creó por primera vez un mercado americano unitario. Hoy, todos los historiadores de la Constitución americana están, por lo general, convencidos de que la nueva idea de una nación americana frente a la soberanía de los trece Estados singulares de entonces se impuso por vía revolucionaria. Los hombres de Annapolis y de Filadelfia que realizaron esta revolución fueron movidos, sin embargo, por motivos que eran al mismo tiempo políticos y económicos, especialmente por motivos capitalistas. No solamente les importaba afianzar el Estado, sino también la propiedad y su libre utilización. No solamente querían la unión política, por motivos de necesidad de Estado, sino también el libre tráfico comercial en todo este territorio, en lugar de la continua guerra comercial que entonces imperaba entre los Estados singulares, la cual además de obstaculizar el tráfico, particularmente en los ríos, obstruía también el auge de

la economía capitalista. Entre ellos hay representantes típicos del espíritu capitalista; en primer lugar, Franklin, pero también Madison y el mismo Washington, que era uno de los mayores terratenientes de la Unión y tenía también un interés personal en que se estableciera la navegación libre por el Potomac y los afluentes del Ohio, porque él había invertido su fortuna principalmente en tierras de la región nordoccidental. La nueva Constitución dejaba a los Estados singulares la facultad de reglamentar el comercio dentro de su territorio; pero la política comercial interestatal fue puesta en manos del Congreso de la Unión. Es muy interesante observar cómo se engranaron la política y la técnica para facilitar la irrupción del principio unitario. Para el capitalismo, la técnica de los medios de transporte no es menos importante que las máquinas industriales. En los mismos días de la Convención de Filadelfia, el 22 agosto 1787, el relojero y mecánico John Fitch mostró en el Delaware a los miembros de la Convención su barco de vapor recién inventado; y bajo la impresión de este invento, Madison expresó ya a la asamblea la esperanza de que en el futuro se impondría plenamente el principio de la unidad comercial y de tráfico. En todos los litigios surgidos más tarde sobre esta cuestión, el Tribunal Supremo falló consecuentemente en el sentido del principio unitario. Así se crearon en esta segunda revolución las bases para el gran mercado interior americano, que posibilitó el enorme auge del capitalismo.

También en Alemania, donde no había habido ninguna gran revolución, el auge capitalista del siglo XIX está conectado con la era revolucionaria general. La unión aduanera, que cumplió la condición previa más importante para ello, habría sido imposible sin la tendencia desatada por la Revolución francesa hacia la formación de Estados nacionales y sin las conmociones de la era de las guerras napoleónicas y la reconstrucción territorial de los Estados alemanes que siguió a las mismas, particularmente de Prusia, y la fundación de la Confederación alemana.

En consecuencia: ¡el nacimiento de los grandes mercados nacionales y su entretejimiento en un mercado mundial no fueron originados por el desarrollo económico solo, sino también por la acción política, la cual guarda una estrecha relación con las grandes revoluciones de Inglaterra, Francia y América! ¡Este es un hecho fundamental para la apreciación de la conexión histórica entre Estado y economía, entre política y capitalismo!

Pero quisiera mostrar todavía detalladamente la profunda influencia que sobre el desarrollo del capitalismo ha tenido la revolución en Inglaterra y en Francia. Digo influencia, no fomento; porque el interrogante planteado en las manifestaciones de Sombart, acerca de si las revoluciones han fomentado el capitalismo, es demasiado restringido. Se trata de conexiones complicadas, en las que se entrelazan efectos estimulantes con efectos restrictivos.

En Inglaterra se puede hablar, indudablemente, de una manera bastante categórica, de un fomento del capitalismo por la revolución; yo quiero dejar esto bien sentado, frente a la enérgica afirmación en contrario que hace Sombart. Se trata, en primer lugar, del capitalismo comercial y agrario, pero también, en segundo lugar, del capitalismo industrial. En Inglaterra, las revoluciones tienen lugar en medio de la época del mercantilismo; pero el mercantilismo de antes presenta un rasgo distinto al de después. El mercantilismo de los Tudores y los Estuardos era fiscal y monopolista, caracterizándose por su rasgo socialcristiano autoritario, representado particularmente por el arzobispo Laud. El mercantilismo del Parlamento después de 1689, por el contrario, era tal como lo deseaban los estratos capitalistas interesados. El principio fundamental antes de la Revolución era el atesoramiento de los metales nobles con fines políticos. Por ello se prohibió también la exportación de plata. En realidad, antes de la Revolución se había excluido ya de esta prohibición a la Compañía de las Indias Orientales, porque se confiaba que las mercancías compradas con la plata exportada podrían alcanzar en el extranjero un precio más elevado. Pero era una excepción de la regla, la cual quedaba en vigor. Esto solo cambió después de la Revolución de 1689, como consecuencia de la confianza de los estratos capitalistas en la dirección del Estado, que desde el movimiento subversivo había recaído en el Parlamento. Con la fundación del Banco de Inglaterra (1694), que se basó en la confianza de estos estratos, y con el nuevo sistema de crédito del Estado que dicha fundación trajo consigo, el cual ponía a la disposición del gobierno en todo momento las riquezas del país, se rompió con el principio del atesoramiento, ha-

ciéndose del principio de la balanza comercial el barómetro para medir el bienestar nacional. A partir de entonces data un vigoroso auge del comercio exterior. Las grandes familias *whig*, que en la aristocracia representaban preferentemente el interés por el dinero, participaron ahora en las empresas de ultramar. Bajo el gobierno parlamentario de Walpole y Pitt se logró la gran expansión colonial de Inglaterra, cuyo trasfondo formaba la guerra con Francia, que se había desencadenado desde 1689. Con mayor claridad aún aparece el efecto sobre las relaciones campesinas. Inmediatamente después de la Revolución de 1689 fue aprobada la *Corn Bounty Act*, que estableció un premio a la exportación de los cereales, en interés de la agricultura, al mismo tiempo que una estabilización de los precios, y permaneció en vigor todo el tiempo que Inglaterra estuvo exportando cereales, es decir, hasta la séptima década del siglo XVIII. El precio de los cereales subió y permaneció bastante estable. Esto estimuló un cultivo más vigoroso de los cereales y puso nuevamente en marcha los «acotamientos», es decir, la división de tierras comunales y la consolidación de fundos. Desde 1707, pero particularmente en la segunda mitad del siglo XVIII, desde 1760, cuando estaban en el gobierno los *tories*, que representaban más el interés por la tierra, frente al interés por el dinero de los *whigs*, se acometió la división de tierras comunales y la consolidación de fundos, mediante acuerdos locales, pero también en virtud de numerosos *bills* privados del Parlamento, y ello plenamente en interés de los grandes propietarios y en perjuicio de los pequeños labradores, que no recibieron con esto ningún sustitutivo satisfactorio por el derecho de pastos del que se les había privado y sobre el cual habían basado hasta entonces su economía. Los pequeños labradores no pudieron sostenerse frente a la explotación intensiva racional establecida por los grandes terratenientes; liquidaron sus tierras y marcharon a las colonias, especialmente al Canadá, o la industria. Surgieron latifundios, que eran explotados ahora racionalmente en grandes arrendamientos. Así se desarrolló en Inglaterra el capitalismo agrario, como una consecuencia del hecho de que los estratos de fuertes capitalistas habían cogido, políticamente hablando, la sartén por el mango. Como consecuencia de los precios lucrativos de la lana, que amenazaban incrementar los acotamientos

para la cría de ovejas, ahora no había ni que hablar de la protección a los campesinos, que se había ejercido bajo los Tudores. Este fue un efecto manifiesto de la Revolución, el cual se prolongó al capitalismo industrial. Porque ahora comenzó en Inglaterra el éxodo rural de los pequeños campesinos desposeídos, la desbandada hacia la ciudad y los distritos industriales. Los jueces de paz dejaron de fijar de cuando en cuando los salarios, como propiamente les incumbía. Estas fijaciones de salarios habían tenido en un principio el sentido de salarios máximos. Pero con la fuerte oferta de mano de obra y los altos precios de los víveres había llegado la época de cambiarlos en el sentido de salarios mínimos. Pero esto no sucedió porque los jueces de paz pertenecientes a la clase terrateniente tenían interés por los salarios bajos. Como durante la guerra con Francia habían subido incesantemente los precios de los granos y habían bajado más y más los salarios, hubo que recurrir desde 1795 a pagar a los obreros de la tierra un subsidio complementario de pobreza. Esto se siguió haciendo durante decenios. Pero la industria, que ahora se había liberado también de las restricciones impuestas hasta entonces a la libertad de residencia y al cambio de profesión, pudo trabajar con salarios baratos; la industria algodonera pudo aprovechar las nuevas máquinas y descartar la competencia hindú. Entonces es cuando conquistó el mercado mundial.

Completamente distintos fueron los efectos de la Revolución en Francia. Las relaciones económicas durante esta época permanecieron largo tiempo en la oscuridad. Solo desde 1908 ha comenzado a arrojar luz sobre esto una gran publicación especial de fuentes [3]. Esta permanece todavía incompleta; el más significativo para nuestros fines es el volumen de Georges Bourgin sobre la ley de división de tierras comunales de 1793. Desde luego, solamente contiene la separación de la ley, no la manera como fue ejecutada. Pero lo que se sabe sobre esto muestra claramente que la Revolución en Francia ahogó en su germen al capitalismo agrario, que también aquí había empezado a desarrollarse. A pesar del ideal de la *grande culture*, que ya habían representado los fisiócratas y que se había realizado en Inglaterra, el estamento de los pequeños campesinos fue protegido y mantenido deliberadamente en Francia. Henri Sée [4] ha indicado

que entonces era todavía tan numeroso porque el sistema feudal que había imperado hasta la Revolución lo había conservado también, a pesar de todas las opresiones. Y la Revolución, como se ha dicho, lo preservó de la absorción por un capitalismo agrario. Esta es la gran diferencia en la estructura social entre Francia e Inglaterra (también entre Francia y Alemania, particularmente Prusia, si bien en menor medida. Porque una gran parte del estamento de los pequeños campesinos había sido ya sacrificada entre nosotros por la reglamentación de 1816). En Francia, no hubo éxodo rural como en Inglaterra, ni tal aglomeración de mano de obra barata en la industria. El campesino permaneció asentado en su terruño y la industria se desarrolló tan solo lentamente. Las nuevas leyes de la Revolución sobre la libertad de tránsito y de industria favorecieron, naturalmente, al gran mercado nacional, pero no pudieron tener como consecuencia un desarrollo tan rápido como el de Inglaterra. En Francia no se alteró el equilibrio entre la agricultura y la industria; este sigue siendo hoy un momento esencial del vigor político para Francia. La vieja leyenda de que la Revolución había creado en Francia un estamento campesino numeroso, tiene, pues, su buen sentido: no es que lo haya creado, pero lo ha mantenido y lo ha liberado de las cargas feudales; ha evitado el capitalismo agrario. Este es un efecto trascendental sobre el capitalismo en su totalidad y ciertamente no un efecto estimulante, sino obstaculizante.

También la peculiar inclinación a la formación de un capitalismo financiero en Francia, de carácter especulativo y políticamente orientado, resultó fortalecida como consecuencia de la Revolución. La economía de los asignados había arruinado la valuta y creado una confusión general en las relaciones monetarias. Las guerras napoleónicas, con sus contribuciones, sanearon de nuevo este mal. Los negocios financieros, que estaban ligados a estas y a los suministros al ejército, dieron una dirección peculiar al capitalismo durante la larga época de las guerras. La banca y la bolsa aparecían en el primer plano. La especulación tenía un amplio campo. Esta peculiaridad del capitalismo francés ha permanecido; en las condiciones de las reparaciones del *Dictat* de Versalles encontró una expresión característica. También se impuso en todo el sistema colonial de Francia. El capitalismo está ligado aquí mucho más estrechamente a la política de poder, está orientado en un sentido mucho más político que en Inglaterra y Alemania o que en América. Esto también es una repercusión de la Revolución.

El resultado de estas consideraciones es comprobar que en las tres épocas del capitalismo ha existido una estrecha conexión entre el Estado y la economía, pero que en cada una de ellas ha tenido una configuración especial. La primera época, la del capitalismo temprano, es en lo fundamental idéntica a la que antes solía llamarse época del mercantilismo. No hay más que pronunciar esta palabra para caracterizar la configuración especial de la relación entre el Estado y la economía, entre la política y el capitalismo en esta época: no se trata aquí en realidad de que el Estado haya creado la forma económica del capitalismo, pero sí del establecimiento por el Estado de las bases sobre las que podía desarrollarse y de su enérgico estímulo y su aprovechamiento por parte del mismo. La formación del capitalismo fue fomentada en interés del Estado, como un medio insustituible para el poder político. El ejército y el atesoramiento de metales nobles ocupan por eso el primer plano. Esto lo ha descrito Sombart de una manera muy impresionante. Pero no se trata simplemente del fomento del capitalismo, mediante medidas políticas dictadas con arreglo a un plan, sino también del cumplimiento simultáneo de una condición, sin la cual no habría podido desarrollarse nunca el capitalismo, a saber: la creación de un gran mercado, por de pronto de un mercado que abarcase el territorio del Estado. La magnitud del ámbito territorial del mercado no carece de importancia para la esencia del capitalismo. La ampliación del mercado local a un gran mercado estatal, como tal vez la antigua Pequeña-Inglaterra, significa la transición de la artesanía a la empresa capitalista; pero la gran explotación propiamente dicha solo puede desarrollarse sobre el escalón superior de un mercado que abarque el territorio nacional, como tal vez Gran Bretaña e Irlanda De ahí el carácter de transición de esta época, el cual se manifiesta en la reglamentación de la competencia y en la protección de las empresas capitalistas. Es la época de los aranceles de protección de la educación y de la reglamentación de la industria. La influencia de los empresarios capitalistas sobre el Esta-

do es en esta época muy escasa, en tanto que la influencia del poder estatal sobre ellos era bastante mayor. La relación entre el Estado y la economía en esta época puede calificarse de protección político-capitalista. En primer plano el velar por el capital y por los intereses capitalistas.

En la segunda época, la relación se invierte. El capitalismo fortalecido, que ahora dispone de un gran mercado nacional y que propende a la gran explotación, elimina los obstáculos que le tenía impuestos el Estado; no renuncia en modo alguno a la protección aduanera y el libre comercio queda como un episodio basado en una constelación especial que parte de Inglaterra (1860-1876). Pero se libera de muchas ingerencias del Estado y, con la libertad de industria, gana una mayor autonomía. Y comienza a influir en medida creciente en la legislación, la Administración y la política. Lo que mejor caracteriza la relación entre el Estado y el capitalismo en esta época es su estrecha vinculación con el principio nacional, que adquiere un sentido francamente económico. El Estado nacional se convierte en una comunidad de intereses económicos. Es la época de la economía nacional propiamente dicha. Lo mismo que el absolutismo en la época anterior, en esta la forma dominante de la vida estatal es el parlamentarismo; pero el parlamentarismo es la manivela del capitalismo para el fomento político de sus intereses. Cuando estos intereses tienden hacia la expansión de la esfera del poder estatal, se habla de «imperialismo». El imperialismo es, de un lado, la continuación de la vieja «política colonial», que desempeña ya un importante papel en la época del capitalismo temprano, junto con la formación del mercado interno; pero de otro lado es también, al mismo tiempo, una continuación de la vieja política de poder de los grandes Estados, solo que sobre la base ampliada de la política mundial, que responde al entretejimiento de los mercados nacionales en un mercado mundial que abarca toda la tierra. El modelo es la configuración de las posesiones coloniales británicas en un imperio mundial unido entre sí por medio del dominio de los mares (lo que no tiene, en modo alguno, el sentido de un «imperio universal»). Es indudablemente cierto que los intereses capitalistas han tenido una influencia muy grande en la formación de tales imperios mundiales. Sombart no concede a esta cuestión un interés especial. Se contenta con comprobar que el imperialismo no es simplemente una función del capitalismo, como afirman los marxistas. Yo soy también de esta opinión. Pero quisiera subrayar que el capitalismo ha influido sobre el imperialismo en una doble dirección: en primer lugar, a través del interés del capitalismo industrial, que desea un territorio con la mayor seguridad posible para la obtención de las materias primas extranjeras y para la venta de productos manufacturados, pero muy especialmente a través del interés del capitalismo financiero, que efectúa grandes inversiones en países exóticos, por ejemplo, para el establecimiento de fábricas, plantaciones, minas, plazas comerciales y puertos con un tráfico marítimo regular, para la construcción de ferrocarriles, telégrafos y otras instalaciones eléctricas. Para ello necesita una medida de seguridad y de protección jurídica que el poder estatal exótico no está, por lo general, en condiciones de proporcionar. Pero en todo reconocimiento de esta influencia de los intereses capitalistas hay que tener presente que el imperialismo no solo debe su existencia a tales influencias, ya que, al igual que la política colonial, de la que procede, tiene un origen esencialmente político. Esto resulta completamente claro cuando tenemos a la vista el imperialismo de Estados como Rusia y Francia, que no ha sido creado primordialmente por los intereses económicos. Pero también el imperialismo británico es más antiguo que la expansión capitalista, y lo mismo puede decirse del americano, cuyo predecesor ha sido la doctrina de Monroe.

El concepto de imperialismo, tal como hoy prevalece y como lo emplea también Sombart, necesita por lo demás ser sometido a una prueba crítica y a un cambio esencial para que sea realmente útil. Por imperialismo suele entenderse, tal como lo define Sombart, la expansión de la esfera de poder de un Estado más allá de las fronteras de la metrópoli. Pero esta es la definición de imperio colonial, no la de imperialismo. Si esta definición fuera exacta, también serían ejemplos clásicos de imperialismo los Países Bajos, Bélgica y Portugal. Porque aquí, la esfera del poder se ha ampliado mucho más allá de las fronteras de la metrópoli. Pero basta con citar estos ejemplos para ver que en ellos falta lo que nosotros entendemos propiamente por imperialismo. Esto es, ante todo, la posición y la política de una gran potencia de nuevo estilo, es decir, de una potencia mundial. La

concepción habitual, que también comparte Sombart, está demasiado apegada a la representación sustancia-estática de un imperio colonial, yo diría a la imagen cartográfica. Esta representación tiene que ser sustituida por otra funcional-dinámica, a saber: por la de una política de gran potencia de corte moderno, de una política de potencia mundial. El imperialismo no es otra cosa que la continuación de la vieja política de gran potencia, tal como se ha practicado durante mucho tiempo en el sistema europeo de Estados, trasladada ahora a las grandes dimensiones del moderno sistema mundial de Estados. Para ello no es indispensable que sea un imperio colonial ultramarino, como demuestra el ejemplo de Rusia y América.

Solo a partir de esta versión adquiere el concepto de imperialismo su perspectiva historicouniversal correcta. Ya el nombre lo indica. Es aplicable al imperio romano, la cuarta y última de las grandes monarquías universales de la Antigüedad. La estructura de la vida estatal moderna lleva desde luego consigo que hoy no exista un Estado universal que abarque todo el mundo civilizado, sino varios imperios mundiales que compiten y rivalizan entre sí. Lo que hoy llamamos imperialismo es, pues, tan solo el último escalón, hasta ahora el más elevado, de la moderna política de poder estatal, estrechamente vinculada con el capitalismo, pero no una simple función del mismo. Ocurre con esta expresión lo mismo que con la de capitalismo. Esta se hizo usual para la fase más moderna del desarrollo capitalista, después que Marx hizo el genial descubrimiento de un sistema económico capitalista, precisamente en el momento en que había comenzado a desplegarse por completo. Lo que entonces se llamaba capitalismo a secas, lo llama hoy Sombart capitalismo superior. Del mismo modo como él ha construido un estadio del capitalismo temprano, que complementa a este capitalismo superior, así también se debe añadir hoy al imperialismo un estadio previo que complete el imperialismo plenamente desarrollado: este estadio está constituido por lo que antes se llamaba política de las grandes potencias, al que puede llamarse con toda razón imperialismo temprano. Este imperialismo temprano fue sostenido por las grandes dinastías europeas que fundaron el sistema de equilibrio de las potencias. En la época de Enrique VIII se hablaba ya en Inglaterra de una balanza, en cuyos dos platillos se ponía respectivamente el peso de la casa de Francia y el de la de Habsburgo, y en la que la aguja de la balanza debía ser Inglaterra. Más tarde, quienes se disputaban la primacía eran Francia e Inglaterra, y con la entrada de Rusia y Prusia el sistema de las grandes potencias se amplió a una pentarquía. Esta era la época del imperialismo dinástico, que se desarrolló en estrecha conexión con el capitalismo temprano. A ella le siguió la época del imperialismo nacionalista, en el que las naciones, tanto las antiguas cuanto las recién formadas como Alemania e Italia, se convirtieron en las titulares de los afanes imperialistas. Comienza con la gran expansión colonial de Inglaterra en el siglo XVIII y llega a su pleno despliegue con Napoleón. Imperó en Europa desde todo el siglo XIX y se encuentra estrechamente relacionada con la época del capitalismo superior. La entrada de naciones extraeuropeas, como América y Japón, amplía el viejo escenario europeo al de la moderna política mundial, y desde esta época se ha hecho usual hablar de imperialismo. Pero es tan solo la última y culminante fase de un largo desarrollo. La rivalidad de las potencias mundiales, y no simplemente su competencia capitalista, ha conducido a la gran crisis de la guerra mundial, que ha introducido en la estrecha combinación de política y economía una nueva fase tanto del imperialismo como del capitalismo. Podríamos llamarla imperialismo tardío, en correspondencia con el capitalismo tardío de Sombart. Pero yo prefiero llamarla imperialismo federalista, porque lo mismo que sus titulares fueron primero las dinastías y después las naciones, hoy lo son grandes formaciones federadas que abarcan varias naciones, como el imperio británico, la naciente «Panamérica», la Rusia soviética. En el imperio británico se ve con especial claridad el carácter federal de las grandes formaciones políticas modernas. Si bien los imperialistas ingleses se esforzaban todavía al comienzo del siglo XX por una firme unión económica y política del *empire* en un Estado federal único, desde la guerra se ha decidido que el desarrollo discurra por otra vía, que conduce a una formación federalista, a la que hoy se califica más bien de Confederación de Estados que de Estado federal. Sería erróneo interpretar esto como un signo de disolución; es más bien un signo que denota la dirección general que ha tomado

en nuestros días el desarrollo de los Estados mundiales. Las aspiraciones panamericanas y las de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se mueven en la misma dirección. El problema europeo hay que considerarlo también bajo este punto de vista. Por el momento, la llamada alianza de potencias europeas victoriosas, por lo menos Francia e Inglaterra, sirve como medio para contener a los vencidos y los neutrales y ponerlos al servicio de sus propios afanes imperialistas. En consecuencia, es propiamente un instrumento del imperialismo federalista. Pero dentro de este amplio marco, el sistema de los llamados pactos regionales pone claramente de manifiesto la aspiración de Francia e Italia de crear un bloque federativo de Estados bajo su dirección. También los desórdenes de China son considerados como las contracciones del pacto de una formación federal semejante de grandes Estados, que si aún no ha alcanzado su objetivo es porque las grandes potencias capitalistas tienen interés en obstaculizar este proceso, que podría permitir el surgimiento de un temible competidor para ellas.

En esta época más reciente del combinado de Estado y capitalismo, sorprende la influencia revigorizada del factor político. Ya la época de la carrera de armamentos anterior a la guerra ha fortalecido la influencia estatal. El creciente movimiento proletario y los peligros de la lucha de clases, fueron acompañados en todas partes por una legislación politicosocial, que ha actuado en el mismo sentido. Bajo la apariencia de una transformación del espíritu capitalista, mencionada por Sombart, ocupan un amplio espacio, por lo que se refiere a los aspectos politicosociales; no proceden del espíritu capitalista, sino que se basan en una buena parte en el influjo del poder estatal. Finalmente, la absorción de la economía por la guerra, el tremendo aniquilamiento de capital, el persistente debilitamiento de la capacidad de compra en la mayoría de los mercados, han restringido fuertemente la actividad y la autonomía anterior del capitalismo. La relación entre el Estado y la economía se caracteriza, con mayor vigor que antes de la guerra, por un rasgo politicosocial. Los comienzos de la formación de carteles internacionales siguen el rasgo federalista de la formación de Estados. En suma, ni la época de la guerra ni el decenio que ha transcurrido desde entonces suministran ninguna prueba de un desarrollo del capitalismo conforme a una legalidad propiamente económica y desligado por completo del Estado y la política. Más bien ponen de manifiesto que ambas cosas son tan solo dos lados o aspectos especiales, indisolublemente ligados, de uno y el mismo desarrollo histórico.

Notas

[1] Véase mi ensayo «Der moderne Kapitalismus als historisches Individuum. Ein kritischer Bericht über Sombarts Werk» (1920), incluido en el volumen *Soziologie und Geschichte*, 1964, pp. 374-426.
[2] *Economic History Review*, vol. II, núm. 1 (enero 1929).
[3] *Collection des documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution*, 1908 ss.
[4] *La France économique et sociale au XVIIIe siècle*, 1825; y *La vie économique et les classes sociales en France au XVIIIe siècle*, 1924.

CAPITULO 8

Esencia y transformación del Estado moderno (1931)

«Estado moderno» es una expresión usual, incluso en el lenguaje científico, que designa la forma de nuestra vida pública en la época moderna; pero esta concisa expresión, que no contiene más que una simple determinación temporal, no es completamente clara y unívoca, ni por su propio contenido significativo ni por las aplicaciones de que puede ser objeto; precisamente por ello he considerado que sería de utilidad intentar determinar con una mayor precisión la esencia de lo que se designa con la expresión «Estado moderno», a base de un estudio histórico constitucional comparado. Al intentar tal cosa, hay que tener presente que dicha meta no se alcanzará mediante un mero proceso de inducción. El «Estado moderno» no es un concepto lógico sistemático, sino una noción plástica, una abstracción expresiva de la especie que suele designarse como «tipo ideal». Del material empírico que se tiene a la mano, como la observación política y el estudio histórico, se seleccionan a discreción —y, por tanto, no sin cierta arbitrariedad— rasgos característicos que después son elevados a un pureza ideal y enlazados entre sí, mediante un acto espiritual constructivo, para formar un todo lleno de vida, que ciertamente no es una realidad concreta ni pretende serlo, pero que se encuentra en el fondo de toda realidad histórico-social y del que no podemos prescindir en absoluto como medio de orientación en la desconcertante abundan-

cia de los fenómenos y como instrumento de medida para el juicio científico.

Cuando hablamos del «Estado moderno», pensamos en su diferencia con el Estado medieval o con el antiguo o con el oriental, y es característico el que a todos estos tipos les anteponemos la palabra «Estado», tomada justamente del tipo más reciente, del tipo actual del Estado moderno, y transmitida al tipo más antiguo (con qué razón hacemos esto es una cuestión en cuya explicaciones no podemos entrar aquí). En el fondo, todos estos tipos están tan fuertemente saturados de individualidad que el insertarlos en el esquema conceptual lógico del género y la especie no puede hacerse sin forzar las cosas y sin el peligro de sacrificar fragmentos esenciales de su peculiaridad. Dichos tipos no están unos junto a otros como especies de un género, sino como formas de vida histórica acuñadas especialmente, y en parte incluso están enlazados entre sí como eslabones de un desarrollo historicouniversal, como sucede con el Estado medieval y el Estado moderno. Por ello no pueden ser definidos de una manera lógico-sistemática, sino que solo pueden ser derivados y descritos como abstracciones expresivas del material fáctico empírico; y la expresión Estado que les anteponemos a todos tampoco es un concepto lógico puro, sino también una mera abstracción expresiva de un orden todavía más elevado y, por tanto, más incolora y más vacía de contenido. Hasta ahora no se ha logrado definir el Estado de una manera satisfactoria; incluso la cuestión de si esta expresión responde a algo real o solamente a algo pensado no es contestada unánimemente. Yo soy de la opinión que tras la expresión «Estado» se esconde algo real y entiendo por él —de acuerdo con la significación etimológica de la palabra— el *status reipublicae:* aquella situación o condición de una comunidad en la que esta se encuentra capacitada para producir una voluntad común y un obrar común y, por tanto, también un esfuerzo común. «Situación» y «condición» no hay que entenderlas aquí de una manera puramente estática, sino también de una manera dinámica, en el sentido de «actualización»: ambas tienen su realidad únicamente en la repetición constate de actos espirituales que realizan la unificación de la voluntad [1]. En lugar de esta situación o de esta condición de la comunidad, también puede designarse con la palabra Estado la comunidad misma en esta situación o condición. Entonces la noción se hace más concreta y se acerca más al lenguaje usual. Pero como «comunidad» hay que considerar aquí a toda mancomunidad humana de una naturaleza relativamente duradera y que exceda al ámbito de la familia, pero que, al igual que esta, tenga sus raíces en las condiciones de vida naturales y humanas generales, como una tribu, una comarca, una ciudad, un pueblo, y en ciertas circunstancias también una comunidad de religión y de cultura que abarca varios pueblos, como por ejemplo, el occidente cristiano unificado en la Iglesia católica romana, que para nosotros tiene una significación especial como substrato de la formación política medieval de la cual ha salido el Estado moderno. En esta noción de una comunidad, de un pueblo (del substrato típico del Estado moderno mismo), tenemos que apelar a las concepciones que nos suministra nuestra experiencia de la vida. La objeción que podría hacerse a esto, de que tales comunidades no son formaciones naturales originales, sino también resultados o residuos de alguna organización estatal o preestatal, no puede rechazarse sin más ni más. Aquí existe realmente una dificultad, que yo no quiero negar, pero a mí me parece que encuentra su explicación en el hecho de que no hay ningún Estado histórico cuyas bases no se retrotraigan a formaciones estatales más antiguas y finalmente a relaciones prehistóricas, por lo que la cuestión del nacimiento del Estado en general no es propiamente un problema histórico y cae en el terreno de la especulación filosófica o de las hipótesis y construcciones prehistóricas.

Para la situación fáctica de la organización estatal, tal como la acabo de describir, se podría también utilizar la expresión que ha propuesto Adolf Menzel (de Viena) siguiendo a Oswald, pero a una distancia acentuada de su concepción específicamente cientificonatural; esta expresión es «sistema de energía» [2]. Esta expresión tiene la ventaja de caracterizar claramente al Estado como una fuente de manifestaciones de energía. Pero yo preferiría, para apartarme de una mezcolanza con conceptos cientificonaturales, emplear expresiones que ya son utilizadas por los juristas y los economistas, tales como «institución» o «empresa». Estas son expresiones que sirven para designar sistemas de energía específicamente humanos, sociológicos. El Es-

tado como «institución» se nos presenta como algo situacional y, por tanto, concebido estáticamente, como un sistema de energía potencial; en cuanto «empresa», se nos presenta en una consideración dinámica, como un sistema de energía en funcionamiento. Las palabras son utilizadas aquí, naturalmente, en una significación sociológica amplia, como las utilizan generalmente los juristas y los economistas. No tienen en sí nada denigrante. También una institución o una empresa pueden estar penetradas de un espíritu corporativo y aparecer como una persona jurídica y en ciertas circunstancias incluso en un sentido ético, como si poseyeran un carácter personal.

Así como entendemos por «Estado» al pueblo como unidad dotada de capacidad de obrar, así también entendemos por «sociedad» al mismo pueblo en la multiplicidad de sus intereses privados, especialmente en su estructuración basada en los estamentos y las clases. El Estado y la sociedad están, pues, siempre ligados por el mismo substrato viviente del pueblo; pero la naturaleza de este lazo es muy distinta y resulta decisiva para el grado de desarrollo de la civilización. En el Estado tribal, la organización política está basada por completo en las mancomunidades de estirpes, que aquí ocupan el lugar que después ocupa la sociedad. En la *polis* antigua, que en el fondo es también un Estado tribal, estas mancomunidades de estirpes las forma el estrato superior patricio de la sociedad, al que se adhieren los metecos y los plebeyos como un estrato inferior, organizado de una manera más individualista. En las luchas estamentales de estos dos estratos se forma una sociedad política, como mancomunidad municipal ciudadana análoga al Estado moderno. En los reinos feudales de la Edad Media, el estamento militar hacendado conservó o se apropió, junto con el clero, el ejercicio de las funciones políticas más importantes, y el nacimiento del Estado moderno no es otra cosa que el proceso de estabilización de esta organización feudal de la sociedad. De esta manera nace, bajo el dominio del poder estatal soberano, es decir, absoluto, una nueva sociedad burguesa concebida de una manera individualista y sometida a las normas de un derecho privado general; y finalmente esta sociedad burguesa se emancipa ampliamente del dominio del Estado absoluto y se enfrenta al Estado moderno plenamente desarrollado, al Estado liberal del siglo XIX, como una organización igualitaria del pueblo, sobre base individualista, en virtud de la constitución representativa parlamentaria a ella asociada, y que por lo demás se mueve en una esfera extraestatal. La gran crisis política y social de la actualidad parece querer conducir a una nueva situación en la que la sociedad burguesa tendrá que renunciar a esta esfera extraestatal y el Estado «liberal» tendrá que convertirse, como ha dicho Carl Schmitt [3], en «Estado total», es decir, en un Estado que interviene en toda la vida del pueblo; pero al mismo tiempo, como yo quisiera subrayar especialmente, tiene que compenetrarse con los intereses y las oposiciones sociales y, por tanto, que «socializarse». Como los estratos inferiores de la sociedad ejercen ahora también una influencia cada vez mayor en la vida del Estado, juntamente con los estratos superiores, el Estado autoritario se convierte en Estado popular, que absorbe en su seno las contraposiciones de intereses y la lucha de clases de la sociedad y que por ello es capaz de alcanzar una formación unitaria de la voluntad, que cada vez se hace más difícil de conseguir, muchas veces sin emplear ya una manera de gobernar parlamentaria, sino tan solo mediante métodos dictatoriales.

Pero en la historia universal no ha quedado nunca un pueblo aislado en sí con su organización estatal-social. Su constitución interna está siempre determinada, en una medida cada vez mayor, por las condiciones de vida externas, las cuales están dadas por las grandes relaciones universales. En la Edad Media, los pueblos vivían todavía en una gran alianza de comunidades, en la comunidad de fe y de cultura del occidente cristiano abarcado por la Iglesia católica romana. Desde el siglo XVI hasta el XIX viven como Estados soberanos dentro del sistema europeo de Estados formado paulatinamente, con su razón de Estado militar y su derecho internacional, todavía incompleto. Desde la guerra mundial, el nuevo sistema mundial de Estados, que abarca toda la superficie de la tierra, está en vías de darse una Constitución federativa nueva, de constituirse en una federación de pueblos con tendencias fundamentalmente pacifistas. Al primer estadio responde la Constitución feudal, al segundo el Estado moderno con la organización capitalista-burguesa de la sociedad, y al tercero la época del Estado socializado «total» que está alboreando.

Tanto la configuración externa como la configuración interna

de los Estados están, por tanto, contenidas dentro del constante fluir histórico y permanecerían sin ser comprendidas si no ordenamos este movimiento con arreglo a puntos de vista racionales, es decir, si no las concebimos como un proceso de desarrollo. La esencia del Estado moderno no es posible determinarla, por tanto, sin tener en cuenta todo el proceso de desarrollo que nos es conocido de la formación de los Estados, no como algo que es de por sí, sino como algo que deviene, que se transforma y que en ciertas circunstancias, si no se desvanece, al menos, se transmuta en otras formas. Yo creo que en la crisis actual hemos llegado justamente a un punto del desarrollo, desde el cual se puede determinar la esencia del Estado moderno con mayor facilidad que en tiempos anteriores.

Con el empleo del punto de vista de los tipos ideales enlaza por sí solo el esquema de un desarrollo histórico en sentido eminente, que transcurre en tres estadios. El primer estadio muestra la configuración paulatina de los rasgos que son característicos del tipo ideal del Estado moderno, partiendo de la forma anterior de la constitución jerárquica feudal de la Edad Media, que en un principio se observa todavía con vigor, pero paulatinamente va disolviéndose hasta desaparecer. Este es el estadio temprano del Estado moderno, el estadio de la construcción de la estructura, que, considerado en su conjunto, llega hasta la Revolución francesa. El segundo estadio muestra el tipo ideal en una configuración relativamente perfecta; es el estadio de la terminación de la construcción o del pleno florecimiento, que abarca fundamentalmente el siglo XIX. El tercer estadio es el de la época tardía, en el cual nos encontramos, y muestra ya las huellas de la demolición, del desmoronamiento o derrumbamiento del tipo ideal, bajo la influencia de tendencias nuevas, que parecen conducir a un tipo de otra especie. Los fenómenos históricos se encadenan de tal manera que la época temprana de un tipo representa al mismo tiempo la época tardía del precedente; por tanto, la época temprana del Estado moderno representa al mismo tiempo la época tardía del feudalismo —lo cual se muestra especialmente en la constitución estamental—; y de otra parte, la época tardía abarca simultáneamente los comienzos del tipo siguiente, por lo que la época tardía del Estado moderno, en la que hemos entrado, representa los comienzos de

un nuevo Estado futuro, para el que todavía no podemos emplear la expresión correspondiente.

Así se explica también la peculiar fluctuación de la delimitación temporal del Estado moderno. Tan pronto se entiende por él toda la vida estatal en general de la época moderna de Occidente, desde la terminación de la Edad Media, como en especial la vida estatal desde la Revolución francesa; también podría estarse inclinado a entender como Estado moderno en sentido propio al tipo que se está configurando desde la guerra mundial. Esta relatividad responde a los puntos de vista distintos del historiador, del entendido en teoría del Estado y del político actual. Vamos a tomar aquí por base la primera concepción, la histórica, y a tratar de determinar el tipo ideal, que fue dotado de estructura en la primera época, terminado de construir en la segunda y demolido y reconstruido en la tercera. Naturalmente, esto solo es posible si tratamos de poner de manifiesto las tendencias principales que han creado conjuntamente al Estado moderno; y la mejor manera de designarlas es por el objetivo a que se han dirigido o mejor aún por el resultado que de hecho representa la acción de las mismas. De esta manera resultan cuatro distintas abstracciones, que se complementan y se superponen unas a otras —como en una cromolitografía—, representando en conjunto el tipo ideal del Estado moderno, tal como se ha configurado desde la Edad Media. Son estas:

1. el Estado de poder soberano en el marco del sistema europeo de Estados;
2. el Estado comercial relativamente cerrado, con una forma capitalista-burguesa de la sociedad y la economía;
3. el Estado liberal de derecho y constitucional, orientado hacia la libertad personal del individuo;
4. el Estado nacional, que abarca y acrecienta todas estas tendencias con orientación hacia la democracia.

Estos cuatro tipos, que considerados conjuntamente forman el Estado moderno, tienen que ser examinados ahora con más detenimiento.

1. El Estado soberano, al contrario de la constitución jerárquica feudal de la Edad Media, se ha formado como un Estado

fundamentalmente secular, que se ha liberado de la tutela de la Iglesia, y al mismo tiempo como Estado de poder dentro del sistema europeo de Estados, que ocupa el lugar de la monarquía universal clerical-secular de la Edad Media.

La disputa con la Iglesia constituye un largo proceso, que hasta hoy no ha llegado a un término cierto y que ha sido de importancia decisiva para las épocas de la vida estatal. Con el hundimiento de la dominación universal del papa en la era de los concilios reformadores va asociada una nueva ordenación eclesiasticoestatal que ha favorecido en todas partes al absolutismo monárquico y que se ha acrecentado todavía, esencialmente en virtud del protestantismo, muy especialmente en Inglaterra. Aquí también se ha realizado después un viraje de importancia historicouniversal con la revolución puritana, que el romper la prerrogativa monárquica de la Iglesia nacional rompió también el predominio de la corona en general y abrió el camino al parlamentarismo. En Francia se hizo inevitable la revolución, porque la realeza, en su estrecha asociación con la Iglesia galicana que todavía ocupaba una posición completamente feudal, no fue capaz de realizar a tiempo las reformas necesarias. En España, la Iglesia ha ejercido, desde los Reyes Católicos Fernando e Isabel, y especialmente desde el advenimiento de los jesuitas, un poder tan predominante en el Estado, que el carácter secular de este nunca llegó en puridad a desplegarse. De un modo similar ocurrió en Austria. En la Alemania protestante, el régimen de Iglesia nacional monárquica ha sido un factor de importancia política hasta el umbral de la actualidad. Ahora, en todas partes se encuentra la consigna de la separación de la Iglesia y el Estado. Pero esta consigna es entendida en sentidos muy diferentes, en parte como una regulación autónoma de todos los asuntos públicos por el Estado, sin tener en cuenta a la Iglesia, en parte como una relación contractual pacíficamente establecida entre el Estado y la Iglesia. La soberanía absoluta del Estado en las cosas que afectan al interés espiritual no ha sido nunca reconocida por la Iglesia católica romana.

Por lo demás, la soberanía es una categoría histórica, que en realidad solo puede comprenderse plenamente partiendo de la historia del Estado y del derecho francés. Su trasfondo histórico es la guerra centenaria entre Francia e Inglaterra durante los

siglos XIV y XV, mediante la cual se desató por primera vez el entrelazamiento feudal de los derechos de dominación entre ambos países, de manera que cada uno quedó erigido de por sí en Estado separado con fronteras precisas. Con esta emancipación del extenso reino feudal de la casa de Anjou-Plantagenet vino asociada una consolidación interna del Estado francés para la soberanía. Originalmente, cada príncipe feudal regía en su territorio como «soberano», es decir, como autoridad. El rey solo era el soberano de estos soberanos, es decir, el poder oficial relativamente más elevado del país. Pero como ahora en Francia los grandes feudos principescos fueron siendo apropiados uno tras otro por la corona, desde el siglo XIII al XVI, basándose principalmente en el derecho de reversión feudal, del poder oficial relativamente supremo de los señores feudales más elevados salió el poder oficial supremo absoluto y único, que era el poder estatal vinculado a la corona. A esto se añadía el que el rey de Francia no había sido nunca súbdito del emperador ni del papa, mientras que los reyes de Inglaterra y de Aragón habían prestado juramento feudal al papa, y que llegó a ser rey en virtud de un derecho hereditario firme y no por elección de los príncipes, como en el Imperio alemán. Bodino, que introdujo en la literatura jurídico-política la expresión *puissance souveraine*, consideraba también a Francia como el único Estado soberano del mundo. Por lo que se refiere a Inglaterra, esto no era cierto; pero sí lo es por lo que se refiere a los demás países, especialmente a Alemania. El Sacro Imperio Romano de la nación alemana permaneció siempre aferrado a los lazos jerárquico-feudales, hasta su fin en 1806, y no se convirtió nunca en un Estado soberano moderno. La causa principal de ello fue la carga del imperio y la actividad política excesivamente extensiva que este llevaba consigo, en aguda contraposición con la actividad más intensiva de la formación estatal y de la Administración en Francia. Solo algunos Estados territoriales alemanes singulares han evolucionado con el transcurso del tiempo a Estados modernos, especialmente Austria y Prusia. Pero tampoco pudieron alcanzar el estadio final del Estado nacional; solo el Imperio alemán de Bismarck fue un Estado moderno en su pleno sentido. La cuestión de si la plurilingüe monarquía austro-húngara puede o no considerarse en su conjunto como un Estado moderno en sentido propio, es tan dudosa como la del

carácter de Estado moderno de la antigua gran monarquía española. Esta ha desempeñado un gran papel en la historia universal, pero su carácter supranacional, universal, y el predominio de su catolicismo jesuítico sobre el gobierno propiamente político le dan una característica que no es moderna en absoluto. Polonia no llegó a ser nunca un Estado moderno, y de ahí su decadencia; Rusia ha conservado siempre algo del tipo del Estado oriental; a Turquía no hay ni que mencionarla; los reinos escandinavos se transformaron muy lentamente de Estados tribales en Estados modernos, a partir del siglo XVII. Nos encontramos ante el curioso descubrimiento de que propiamente solo Francia e Inglaterra pueden ser consideradas en sentido pleno como Estados modernos a través de los siglos. En todo caso, de ellas provienen casi todas las instituciones importantes que caracterizan al Estado moderno; y lo opuesto de sus constituciones políticas (aquí, un Estado monárquico militar y burocrático absoluto y allí un régimen parlamentario, con Administración local autónoma y milicia local) ha resultado de una importancia fundamental para la historia del Estado moderno; tal oposición tiene en definitiva sus raíces en la muy diversa estructura del feudalismo anglonormando y el feudalismo franco-carolingio, del que ha evolucionado respectivamente en uno y otro país el Estado soberano moderno.

La soberanía significa, pues, el desligamiento del Estado, en cuanto individuo, de la sujeción a antiguas relaciones de comunidad, y la transición a una autodeterminación individual. Los presupuestos de esto son independencia hacia afuera y exclusividad del poder estatal en el interior, ello no excluye las instituciones parlamentarias, las cuales forman parte del aparato del poder estatal. En ciertas circunstancias, esto puede regir también para las instituciones estamentales, aun cuando en Francia y en Alemania hay que considerarlas como un residuo de la organización feudal. Pero en cualquier caso se excluye todo empleo de la coacción dentro del Estado que no provenga del poder estatal mismo. El derecho de reto y todas las demás especies de defensa personal privada quedan prohibidos en el Estado soberano; aquí radica al mismo tiempo la obligatoriedad de conceder a los súbditos una protección jurídica suficiente.

Históricamente, el Estado soberano es, ante todo, un Estado autoritario, cuyo poder está basado en un derecho propio, en contraposición a la teoría de la transmisión del poder por el pueblo que aparece ya en la Edad Media. La soberanía es ante todo histórica: soberanía del príncipe con tendencia al absolutismo, el cual se asocia fácilmente con la validez exclusiva absoluta del poder estatal, pero que solamente aparece en países donde el territorio estatal ha sido creado de nuevo mediante la política monárquica centralizadora. La concepción de Jellinek según la cual la soberanía no es ni del príncipe ni del pueblo, sino una propiedad del poder estatal abstracto, independientemente por completo de las manos en que se encuentre, era la expresión adecuada para una época ya pasada de la vida estatal, pero que, naturalmente, ya no encuentra aceptación entre los partidarios de la soberanía del pueblo[4].

Pero ante todo el Estado soberano de la época moderna es un Estado de poder. Tiene que ser capaz de afirmarse con la nueva sociedad de los Estados, a la que hay que considerar como una metamorfosis secularizada de la comunidad de fe y eclesiástica medieval, y que ha permanecido una comunidad cultural, de donde le viene una tendencia a la solidaridad, sin la cual probablemente no habría nacido el derecho internacional. No es, pues, meramente un producto del espíritu racional moderno, sino que está también bajo la influencia de las ideas medievales del derecho divino y natural, que se remonta hasta los estoicos, pasando por la filosofía de la Iglesia. Pero este sentimiento de solidaridad, que fue vigorizado aun por los parentescos dinásticos en siglos anteriores, no encuentra en el sistema europeo de Estados una expresión efectiva en una institución firme. Mas bien impera totalmente el principio fundamental de la autodefensa de los Estados singulares. Cada Estado tiene que cuidar de defender y hacer prevalecer sus intereses. Primero fue España-Austria, después Francia, después Inglaterra. Para esta política de grandes potencias, que surge bajo el impulso de la ambición dinástica de poder, puede muy bien emplearse la expresión «imperialismo». Puede demostrarse que la idea de la dominación universal romana, la idea del *imperium* de la «monarquía», como se dijo más tarde, pasó al emperador y al papa y de estos a Estados singulares como España y Francia.

Junto a este antiguo imperialismo mediterráneo, que en la nueva Europa se convierte en imperialismo continental y alcanza su

último punto culminante en Napoleón, aparece en los siglos XVII y XVIII el nuevo imperialismo oceánico de Inglaterra, que se anexiona los descubrimientos y colonizaciones de los españoles, portugueses y holandeses y se esfuerza por la dominación general de los mares y del comercio.

Pero lo característico de la política de grandes potencias en el sistema europeo de Estados es ahora el hecho de que no se realiza nunca, al revés que en la Antigüedad, una dominación universal sobre el círculo de los pueblos europeos. Siempre se restablece un equilibrio del poder. Primero son tres, después cinco grandes potencias, finalmente seis, en cambiantes agrupaciones de alianza, con la adhesión de Estados pequeños, que están unos con otros en una atmósfera de rivalidad permanente, todos equipados y preparados para la guerra. Porque la guerra es la *ultima ratio* de la nueva razón de Estado. Se presenta gloriosa y procura una ganancia para el vencedor. Si es justa o injusta, es una cuestión secundaria. Los filósofos buscan el camino para la paz eterna, pero los políticos se ponen siempre en la posibilidad de una guerra. La guerra se convirtió en la gran rueda motriz que impulsaba toda la actividad política del Estado moderno. Así nacieron los ejércitos permanentes con todas sus secuelas: las flotas de guerra, las industrias de armamentos, los nuevos sistemas tributarios, cuya espina dorsal son los impuestos de guerra, la nueva Administración burocrática, la acumulación de un tesoro de guerra y el nuevo sistema de deuda del Estado. Precisamente la rivalidad constante entre las potencias, que nunca pudieron ser puestas bajo una dirección unitaria duradera, creó una enorme tensión de todas las energías, especialmente de las militares y financieras. Allí donde, como en el continente, ganó terreno ante todo el absolutismo monárquico, en compañía del militarismo y de la burocracia, se llegó a la formación de una técnica administrativa intensiva y racional, que incluso trató de fomentar el desarrollo económico de una manera artificiosa, con el fin de hacer soportable la fuerte presión de las cargas estatales. En la Inglaterra insular, donde se sentía mucho menos la presión político-militar de las relaciones mundiales, con el ascenso a la dominación de los mares llegó por primera vez a la cumbre el parlamentarismo y con él el gobierno local autónomo de los *honoratiores*, que en

intensidad y en técnica administrativa permaneció durante bastante tiempo muy detrás del continente.

2. Lo mismo sucede con el Estado de poder. La segunda imagen muestra al Estado moderno el punto de vista de la vida económica. Podríamos ponerle el siguiente rótulo: El Estado comercial cerrado. Aquí la tendencia dominante es el mercantilismo. Su función histórica es ante todo la de haber hecho del nuevo Estado un cuerpo económico autónomo, con unidad de moneda, medidas y pesas, con un mercado libre en el interior y con fronteras aduaneras hacia el exterior, que tienen en realidad una puerta abierta, por lo general, pero que son vigiladas y controladas celosamente desde el punto de vista de la balanza comercial. Aquí han cambiado los principios y los métodos, pero ha permanecido la idea fundamental de lograr el autoabastecimiento más completo posible a la vez que la mayor ganancia comercial en el tráfico con el extranjero. En el trasfondo está el viejo ideal de una autarquía, naturalmente solo relativa, pero entrecruzado y falseado por el afán inextirpable de pleonexia económica. Aquí también domina el espíritu de rivalidad, de competencia.

Naturalmente, la autarquía completa en la vida económica de la nueva sociedad de pueblos y de Estados era totalmente imposible. Pero la representación ideal de la relación pacífica de los pueblos en el tráfico económico, con arreglo a su provisión natural de bienes y a sus necesidades, mediante el intercambio recíproco, no es más que una bella ilusión. Precisamente el esfuerzo de los Estados modernos por cerrarse unos frente a otros como cuerpos económicos relativamente autárquicos, por ganar un predominio económico sobre otros Estados, por convertir la riqueza en poder y el poder en riqueza, por considerar el poder económico también como «potencial de guerra», en resumen, este espíritu de lucha por la competencia económica entre los Estados, que representa una imagen y una consecuencia de su rivalidad político-militar, se convirtió en el signo distintivo de la vida económica en el mundo de los Estados modernos, sin el cual la forma económica capitalista tampoco habría alcanzado una difusión tan amplia y un crecimiento tan intensivo como los que ha alcanzado. Empleando una hipérbole, podría decirse sin duda que las guerras, que desde la mitad del siglo XVI hasta la mitad del XVII habían sido en su mayoría guerras de religión, desde

este tiempo hasta la época de la Revolución fueron predominantemente guerras comerciales. Aquí abrió la marcha la larga lucha de las dos potencias marítimas protestantes, Inglaterra y Holanda, con motivo del Acta de Navegación de 1651; y la gran guerra entre Inglaterra y Francia desde 1793 y especialmente bajo Napoleón estuvo colmada de la rivalidad politicocomercial entre los dos países; el bloqueo continental fue tan solo una ampliación del gran bloqueo comercial que había dominado casi todo el siglo XVIII entre Francia e Inglaterra.

El capitalismo, en cuanto razón económica del nuevo mundo de los pueblos, tiene un parentesco interno con la razón de Estado. Emana del mismo espíritu de una mayor intensidad y racionalidad de la empresa, que lleva consigo, como fenómeno concomitante, la transición de las relaciones comunitarias vinculadas a las relaciones sociales individualistas. En el capitalismo se trata de la transición de las relaciones de *status* del artesano miembro de un gremio y del comerciante miembro de una guilda a una empresa enraizada en el afán de ganancia individual, que organiza el trabajo sobre la base de un contrato de salario y que en cuanto a la ganancia se orienta hacia los precios del mercado. El capitalismo no ha sido creado por el Estado —su punto de partida es completamente distinto del de la política económica estatal—, pero se ha desarrollado en conexión con el Estado, a su servicio, bajo su protección y estímulo, hasta convertirse en la forma económica imperante. Su estadio temprano coincide con la época de la política económica mercantilista. Su pleno florecimiento es también el pleno florecimiento del Estado moderno en el siglo XIX. Puede decirse que está ligado para las duras y las maduras con el Estado moderno y con su orden burgués de la sociedad.

Bajo la influencia del capitalismo, la ordenación burguesa de la sociedad muestra una tendencia hacia la configuración de una plutocracia de los empresarios y de un proletariado obrero, una separación de clases que significa un peligro para la vida del Estado. Pero este peligro es mucho menor para Francia que para Inglaterra y otros países industriales, incluyendo a Alemania. Radica principalmente en que la disolución de la antigua constitución rural en Inglaterra y también en la mayoría de los países alemanes, especialmente en Prusia, dejó abandonado al pequeño campesinado a la aniquilación y absorción por el capitalismo agrario, mientras que en Francia fue mantenido por la legislación de la Revolución en su plena integridad y liberado de las cargas feudales. Las gentes desarraigadas dieron en Inglaterra y Alemania a la ascendente industria una fuerza de trabajo masiva y barata, y esto estimuló su rápido auge. En Francia, el crecimiento industrial fue más lento y la estructura social permaneció allí caracterizada por la existencia de campesinos y pequeños burgueses, sin masas proletarias.

3. La tercera imagen del Estado moderno que debe ser aquí considerada es la del Estado liberal de derecho y constitucional. Permite conocer con gran claridad el rasgo fundamental de la estructura individualista. El Estado no solo es el guardián de un orden jurídico objetivo, sino que conoce y protege también las pretensiones jurídicas subjetivas de sus súbditos, tanto en su esfera privada como en la vida pública, tanto como hombres cuanto como ciudadanos.

Ya se ha indicado que el derecho exclusivo del Estado al empleo legal del poder, con exclusión de la autodefensa privada, ha obligado al fortalecimiento de la protección jurídica. El derecho legislado racional predomina fuertemente frente al *jus incertum*, vigente hasta entonces, del derecho consuetudinario y de la decisión según los precedentes. En el continente, las grandes codificaciones finales del siglo XVIII y principios del XIX, como las del Código civil prusiano y el *Code Napoleon*, son monumentos del racionalismo jurídico individualista inherente al Estado moderno. El derecho romano de los legistas no solo redundó en beneficio de la soberanía monárquica (especialmente en la antigua Francia), sino también en el de la protección de la esfera privada de los súbditos (especialmente en Alemania). Aquí radica una de las grandes realizaciones del absolutismo ilustrado. Y lo mismo puede decirse de la transformación racional del procedimiento judicial y de la organización de los tribunales, que en el continente se burocratizó ampliamente.

Más importante todavía es el reconocimiento y la protección de derechos públicos subjetivos a los súbditos. Las tendencias orientadas en este sentido recibieron un poderoso impulso en la Revolución puritana de Inglaterra y en lo sucesivo fueron difundidas por la Ilustración inglesa y francesa. Los derechos de liber-

tad personal del individuo en el Estado encontraron su expresión en las Constituciones americanas y en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa, de donde han pasado como derechos fundamentales a todas las Constituciones modernas. Una peculiaridad especial de los Estados Unidos de América es que estos derechos de inmunidad, en cuanto artículos básicos de la Constitución de la Unión, obligan y limitan por principio al poder legislativo y que precisamente con relación a esto la validez de las leyes depende de su verificación por el Tribunal Supremo, lo cual ha impedido hasta ahora toda legislación politicosocial en América.

Junto a los derechos de libertad personal, el segundo pilar de la libertad civil en el Estado moderno es la constitución representativa, con arreglo a la cual las diversas funciones del poder estatal, es decir, las del poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, están encomendadas a diversos órganos estatales: parlamento, gobierno y tribunales. Esta división proveniente de Montesquieu es específicamente francesa o continental. Locke, con el que enlaza esta división, distingue el poder legislativo, el ejecutivo y el federativo, el último de los cuales tenía que ver con los *foedera* y, por tanto, con la política exterior, lo reservaba al gobierno, y concilió el espíritu de la justicia autónoma inglesa de los jueces de paz con la Administración, bajo el concepto del poder ejecutivo. La práctica, de hecho, no respondía a ninguna de estas fórmulas, sino más bien a la acuñada por Gneist: el gobierno como base, el tribunal como freno y la legislación como supremo regulador. En Inglaterra, la forma de gobierno parlamentaria se ha configurado de hecho como consecuencia de la preponderancia del Parlamento sobre la Corona, haciendo al Gabinete dependiente de la mayoría de la Cámara baja; y esta forma de gobierno, que no responde en modo alguno a la teoría de la división de poderes, ha pasado después al continente, donde ha hecho retroceder más y más a la forma de gobierno monárquico-constitucional aquí nacida, que estaba basada en la transformación del antiguo absolutismo de acuerdo con el espíritu de la época, en tanto que en la Unión americana, donde está establecido constitucionalmente el principio de la división de poderes, el gobierno del presidente elegido por el pueblo se enfrenta al Congreso con una posición mucho más independiente que un gabinete parlamentario. Pero ambos

sistemas coinciden en que son gobiernos de partido y en que están basados fundamentalmente en el turno de solo dos partidos, uno del gobierno y otro de la oposición, principio que indudablemente no ha podido realizarse en ningún país del continente.

Kant veía la esencia del Estado de derecho en la realización del fin jurídico, en un gobierno según las leyes. De hecho, ningún gobierno puede limitarse a la mera ejecución de leyes. El caso de excepción, donde tiene que entrar la decisión soberana, es un fenómeno cotidiano. Especialmente donde el gobierno es fundamentalmente un gobierno de partido, necesita ser controlado por una jurisdicción administrativa independiente. En semejante jurisdicción quería ver Gneist la esencia propia del Estado de derecho moderno, incluso para la monarquía constitucional. La cuestión de hasta qué punto debe admitirse el procedimiento judicial ordinario y hasta qué punto debe extenderse el procedimiento administrativo se ha discutido siempre de nuevo en todos los países. La protección de la esfera jurídica individual frente a la policía y a las autoridades administrativas es el punto de vista que ha permanecido aquí predominante.

4. La cuarta y última imagen, que contiene al propio tiempo el marco para el todo, es la del Estado nacional. Su estructura no es individualista, sino colectivista o, hablando con mayor precisión, asociativo-corporativista. Representa la vinculación del pueblo en una unidad capaz de actuar; por tanto, una unidad constituida no en forma dominadora, sino en forma corporativa.

Lo que podría denominarse la comunidad natural del pueblo y que desde el comienzo sirve de base al Estado moderno es un sentimiento ingenuo de pertenencia común sobre la base del supuesto o la presunción de una ascendencia común, pero ante todo sobre la base de la comunidad fáctica lingüística y cultural y de vivencias y recuerdos históricos comunes. Pero esta comunidad popular indeterminada, dentro de la cual se crece de una manera inconsciente e involuntaria, no es todavía de por sí un «factor de integración» política (Smend) suficientemente vigoroso para conducir a la creación del Estado nacional en sentido propio.

Puede llegar a serlo, pero para ello necesita instituciones especiales o actos históricos. En Inglaterra, el Estado nacional se ha desarrollado lentamente, al mismo paso que se formaba el

Parlamento, cuyas bases corporativas ofrecían aquí un asidero firme a la comunidad natural del pueblo. Pero necesitó también de un acto histórico significativo: la coacción que el Ejército Independiente, con sus consejos de oficiales y soldados de 1648-49, ejerció sobre los restos del Parlamento Largo, en el sentido del *Agreement of the People*, este proyecto de una nueva Constitución republicana a base de la soberanía del pueblo, que fue votado por el Consejo General de los Oficiales. Fue una auténtica acción federativa, que ayudó realmente a la irrupción de la idea de la nación política. En América la formación estatal nacional se asocia a la Declaración de Independencia del 4 julio 1776, pero su consumación solo la encuentra en la aceptación de la Constitución de la Unión de 1787, que fue festejada en todas partes con *federal processions*. Sobre esta base se formó la nación americana, en el curso del siglo XIX, en una aleación con los inmigrantes, como en un crisol. En Francia, que puede valer como paradigma principal para el continente europeo, el Estado nacional solo existió latente hasta la Revolución, irrumpiendo después de la toma de la Bastilla, en las fiestas de la federación, especialmente en la de París del 14 julio 1790, de la que los franceses han hecho con buen fundamento su día de fiesta nacional. Fue un acto simbólico de confraternización de todo el pueblo, es decir, en primer lugar, de sus estratos instruidos y acomodados, en una nación, a través de los representantes de estos estratos, los guardias nacionales, que habían marchado a París con este fin desde todas las partes de Francia. Schiller ha transmitido esta vivencia de aquel tiempo en el juramento de Rütli a sus confederados suizos: «¡Queremos ser un pueblo único de hermanos!» Este es el ideal colectivo de la Revolución: la *fraternité*, junto a los ideales individualistas de la *liberté* y de la *égalité*. Sobre ello se basa la idea de la nación y con ella una poderosa vigorización del Estado en el sentido de la frase de Renan: *un plébiscite de tous les jours*. Por lo demás, la palabra *fraternité* abre una amplia perspectiva históricoconstitucional que mira hacia el pasado; a las *fraternitates* y *conjurationes* de la Edad Media, a las fratrías de la Antigüedad, a las hermandades de la sangre y las alianzas de hombres *(Blutsbrüderschaften und Männerbünde)* de la era prehistórica.

Esta fraternización constituye una unificación voluntaria *(gewillkürte)* en el sentido del derecho alemán, ya que funda una confederación. Corporación *(Genossenschaft)* no es sinónimo, como se opina frecuentemente, de comunidad *(Gemeinschaft)*. Entre ambas medidas el estadio de la diferenciación individualista, en el que nace la persona jurídica. Los miembros de la corporación son personas jurídicas con pretensiones jurídicas subjetivas frente al conjunto, de lo que en la comunidad no puede todavía hablarse. Para el Estado nacional esto significa, como ha declarado Rousseau, que los súbditos no solamente son objeto del poder estatal, sino que tienen también una participación en el mismo, como sujetos jurídicos, es decir, que no son meramente *sujets*, sino también ciudadanos *(citoyens)*. Por eso enlaza tan fácilmente el Estado nacional con el principio de la soberanía nacional. La soberanía del príncipe del antiguo Estado autoritario se transforma en la soberanía del pueblo del nuevo Estado popular. Este es un cambio violento. Como en todos los actos federativos, entra en juego algo irracional, algo místico: un delirio, un entusiasmo, que puede convertirse en éxtasis. El nacionalismo del Estado secular puede decirse que se ha convertido muchas veces en una especie de sustitutivo de la religión, especialmente donde aparece tan explosivo como en Francia. Pero en todas partes es propio del mismo un *ethos*, que en tiempos extraordinarios en los que «la patria está en peligro», especialmente en tiempos de guerra, puede ascender hasta un violento *pathos*. La categoría sociológica de la federación *(Bund)*, establecida por Hermann Schmalenbach en 1922 [5] como un complemento necesario de las categorías de «comunidad» y «sociedad» diferenciadas por Ferdinand Tönnies, posee un alcance aún mayor para la interpretación de la historia, como ha visto su mismo autor, y merece que se le dedique una mayor consideración de la que ha encontrado hasta ahora entre los sociólogos.

Del mismo modo que el principio nacional ha transformado la idea de la soberanía, así también ha vigorizado la razón de Estado y la razón de la economía capitalista. En lugar de las dinastías, son las naciones las que se convierten en portadoras de una política imperialista. Allí donde existían ejércitos permanentes, aparece en su lugar el servicio militar general obligatorio, que se ha convertido justamente en el principio constitutivo del nacionalismo continental. Ninguna potencia quería prescindir

del mismo y la libre constitución nacional lo trajo necesariamente consigo donde no existía todavía. Todos los egoísmos del Estado moderno reciben mediante el principio nacional una justificación ideológica, apareciendo como «sacro egoísmo». Desde la época napoleónica, en la que el nacionalismo prueba por primera vez su fuerza, la política y la conducción de la guerra muestran otros métodos y dimensiones, haciéndose mucho más vigorosas y terribles. La idea del comercio libre, que durante algún tiempo fue un medio de que se valió Inglaterra para sacar pleno provecho a su supremacía económica, permaneció poco tiempo en vigor (1860-1876). Después aparece de nuevo el «neomercantilismo», que ahora se denomina protección del trabajo nacional, principio que ya había propugnado Fr. List y que en Alemania había impulsado, desde la *Zollverein*, tan fuertemente hacia el Estado nacional como el movimiento federativo de la *Burschenschaft* o más tarde el de la *Nationalverein*. Sobre todo, en el Estado nacional recibe la escuela una significación completamente nueva. Se convierte simplemente en un instrumento del nacionalismo, no solo en el sentido de la educación y la instrucción nacional de la adolescencia, sino también en el sentido de la intransigencia contra los extranjeros que se encuentren en el Estado, cuya justificación cultural no se reconoce, y se les trata de asimilar más o menos violentamente. Es una intransigencia análoga a la que había mostrado en otro tiempo el espíritu confesional en la época de la Reforma y la Contrarreforma. Con el Estado nacional hace también su aparición el problema del Estado de la nacionalidad, el problema de las minorías nacionales, que naturalmente tratan por todos los medios de imponerse al Estado constitucional, lo que condujo a innumerables fricciones.

Como se ve, estos cuatro tipos aparecen sucesivamente, sobreponiéndose cada uno al anterior y fundiéndose con él. El primero —el Estado de poder soberano— domina la época quizá hasta 1650; se caracteriza por el confesionalismo y por la constitución estamental. El segundo y el tercero —el Estado de economía y el Estado de derecho— se aproximan cronológicamente más entre sí. En cuanto modificaciones del Estado de poder soberano, dominan la época hasta tal vez el siglo XIX y se desdoblan en el parlamentarismo en Inglaterra y el absolutismo monárquico

en el continente. En el cuarto tipo —el Estado nacional— se generaliza la constitución representativa, orientada hacia el derecho de sufragio general y la democracia. La fusión de estos cuatro tipos forman la esencia del Estado moderno, tal como se ha configurado desde el final de la Edad Media hasta el siglo XX. El tipo ideal del Estado moderno aparece, pues, en su plenitud de vigor y de claridad, en el curso del siglo XIX, para mostrar ya a principios del siglo XX las primeras huellas de un cambio de principio y afrontar una transformación profunda. Está en la naturaleza de la vida histórica que el pleno florecimiento de las culturas de peculiaridad bien acuñada solamente dura un tiempo relativamente corto, en tanto que su nacimiento y su desaparición llenan un lapso mucho más largo. Cuatro o cinco siglos ha durado el levantamiento de la estructura del Estado moderno, tal como lo encontramos al final del siglo XIX e igualmente pueden transcurrir otros muchos hasta que haya configurado un nuevo tipo de vida pública acuñado con precisión.

Si pudiera expresarse con una breve frase la esencia del Estado moderno, en el paso del siglo XIX al XX, propondría llamarlo Estado nacional burgués, ya que está soportado predominantemente por los estratos burgueses lentamente ascendentes, es decir, no por estratos privilegiados juridicoestatalmente, pero sí por estratos ilustrados y acomodados, directivos de hecho, y ya que es una característica especial del mismo la yuxtaposición de la ordenación burguesa de la sociedad y la constitución del Estado nacional. Esto no debe entenderse en el sentido de que el Estado moderno mostrase ya en todas las fases de su desarrollo esta característica con una acuñación más o menos clara —naturalmente, esto no es en modo alguno así, aun cuando en el Renacimiento suenan ya los *leitmotiv* «burguesía» y «nacionalidad»—, sino más bien en el sentido de que la ordenación burguesa de la sociedad, con su espíritu liberal-individualista y económico-privado-capitalista, así como la formación de los Estados nacionales y el desarrollo constitucional tendente a la democracia, expresan la orientación general en que se mueve la vida histórica de los pueblos modernos.

Esta orientación experimenta ahora en el siglo XX una fuerte y clara desviación, sin que podamos todavía conocer y designar de una manera precisa y unívoca la meta a la que apunta. Pero

una cosa es clara y es que, lo que tenemos ante nosotros, no constituye una continuación en línea recta; hay una ruptura, aquí están los comienzos de un desarrollo completamente nuevo y tal vez sería bueno que lo que hasta ahora se ha llamado «Estado moderno» se llame en lo sucesivo «Estado nacional burgués», como forma que ha sucedido a la del «Estado feudal», y reservar la denominación de «Estado moderno» para el Estado de posguerra.

El mapa político de Europa se ha modernizado realmente a fondo, en virtud de la formación de nuevos Estados nacionales, tras la disolución de los antiguos grandes imperios supranacionales, que durante mucho tiempo aparecieron como anacronismos (los imperios turco y ruso, la monarquía austro-húngara); pero precisamente esta «balcanización de Europa» ha puesto de manifiesto que el tipo del simple Estado nacional antiguo no posee ya hoy la capacidad de alcanzar y afirmar en la misma medida que antes la independencia política y económica.

El hasta ahora «Estado moderno», con su constitución nacional burguesa era una función del sistema europeo de Estados, cuya dinámica de equilibrio operaba entre unidades nacionales relativamente pequeñas. El nuevo sistema mundial de Estados contiene condiciones de vida política esencialmente distintas. Ello se ve en la nueva selección de las potencias mundiales directivas, que están habituadas o se esfuerzan por abarcar mayores espacios políticos supranacionales de una nueva manera, con una nueva especie de imperialismo federalista, en el que se funden los fines de poder y los económicos. Se ve la limitación de la soberanía plena de los Estados vencedores, mientras que los pueblos vencidos han perdido su soberanía juridicointernacional y, a pesar de muchas concesiones formales, han sido rebajados a Estados de segunda clase. Se ve sobre todo en la proscripción de la razón de Estado de hasta entonces, que utilizaba la guerra como el último medio de la política para el cumplimiento de los intereses nacionales, en la vigorosa acentuación de la solidaridad internacional en la política y la economía, que indudablemente está todavía en contradicción con una política de intereses nacionalista a veces sumamente extremada. Se ve en instituciones tales como la Sociedad de Naciones, el Tribunal de Justicia Internacional, el arbitraje obligatorio, la protección de las minorías, mientras que el desarme general prometido queda desde luego en una gran lejanía.

A esto se añade la estructura modificada de la vida económica, que está en constante acción recíproca con los cambios políticos: el avance del capitalismo financiero, hermanado con el imperialismo en países exóticos, la progresiva industrialización del mundo, la difusión de la forma capitalista de la economía misma y su modificación en el llamado, por Sombart, capitalismo tardío, con el mercado atado por las federaciones obreras, salarios fijados mediante tarifas, sindicatos y cárteles, con la burocratización de las empresas, que convierte a los directores generales y presidentes del consejo de administración en empleados de los grandes consorcios, con las ingerencias politicosociales del Estado, especialmente en la desocupación, con las curvas de la coyuntura cada vez más largas y más planas, que hoy transcurren en una depresión de larga duración. Además, el incremento de la economía crediticia, el embrollo de las relaciones crediticias y monetarias por las enormes obligaciones de pagos políticos a consecuencia de la guerra, la anormal repartición del oro y su escasez en el mundo acarreadas por ello, que junto a una sobreproducción sin plan ha tenido una vigorosa participación en la crisis actual.

La autorregulación automática del mecanismo capitalista establecida sobre una estructura individualista de la sociedad falla frente a las ataduras colectivistas de la actualidad. Esto se ve en las serias discusiones que surgen sobre la economía planificada y la solidaridad monetaria internacionales, en las garantías y subvenciones estatales para las empresas privadas, en los comienzos de un control estatal de la banca, en la conexión necesariamente estrecha del Estado y de su economía financiera, que como un pulpo prende sus ventosas en torno suyo, con la economía privada en general, pero en la que el Estado ya no está dominado ni es guiado, como en los tiempos anteriores, por el interés del poder político, sino por el interés de la asistencia económico-social. Ya se oye poco de la exigencia de una socialización de la empresa, pero podría hablarse de una socialización inicial del Estado, de una desaparición de las fronteras entre el capitalismo y el socialismo. Piénsese en las palabras de Jaurès,

de que la transición al socialismo es tan imperceptible como es para el navegante el paso de la línea ecuatorial.

En el trasfondo de todas estas mutaciones hay un cambio en el mismo cuerpo popular; la estructura de la sociedad, hasta ahora individualista, se transforma en colectivista y ello por medio de la coalición y la organización de círculos profesionales y de intereses en asociaciones que, favorecidas por las consecuencias de una democracia extrema, pueden ejercer también una influencia política. A la burguesía nacional se contrapone, como contrario cada vez más fuerte, la clase obrera proletaria, con su encuadramiento internacional. También esta es un producto del principio de organización corporativa obligatoria que domina en general en la época moderna. Sin el derecho de coalición y sin la disciplina de partido que actúa junto a los sindicatos, no habría sido posible levantar la superestructura de las múltiples gradaciones del proletariado con una conciencia de clase unitaria. La burguesía no posee tal conciencia de clase unitaria; ya no es tampoco, como antes, la clase poseedora e instruida por antonomasia. Las consecuencias de la guerra la han empobrecido mucho. Tampoco pueden mantener su anterior monopolio de la instrucción frente al proletariado, el cual saca provecho de las mayores y más fáciles posibilidades de instrucción.

Es de importancia fundamental el que el antiguo sistema celular del cuerpo popular, la constitución familiar, ha entrado en un cambio profundo. La limitación del número de hijos va en aumento en los pueblos altamente desarrollados. La estructura de la familia burguesa se transforma, siguiendo el modelo de la forma familiar proletaria, con la independización profesional y económica forzosa de la mujer y los hijos. La distinta posición de la mujer en la vida profesional e industrial conduce también a la obtención de derechos políticos. El privilegio milenario de los hombres de ocuparse ellos solos de los negocios políticos comienza a desmoronarse. Y mientras en la familia sigue progresando todavía la individualización, en la sociedad la agrupación federativa tiende sus tentáculos en todas las relaciones de la vida, especialmente también en la adolescencia, cuya ansia comunitaria, antes borrosa, se ha transformado en formas de organizaciones federativas conscientes de sus fines.

La transición general de la agrupación social individualista a la organización federativa colectivista puede observarse también en la vida estatal. La conciencia nacional, que originalmente fue una creación federativa de las clases ilustradas y acomodadas de la «burguesía», pierde en unidad y vigor a medida que se extiende progresivamente a las clases inferiores en la democracia acabada. Recibe unos competidores peligrosos en las tendencias federativas particulares que arrancan de la esfera social de los intereses privados y que son tanto más poderosas cuanto más débil se desarrolla la misma conciencia nacional. Es una experiencia muchas veces confirmada el que el espíritu nacional y el espíritu de partido están entre sí en una relación proporcional inversa a su vigor.

El régimen de partidos políticos se entrelaza más y más con las coaliciones sociales y adopta formas federativas más rígidas. El Estado pluralista de partidos sustituye al Estado nacional monista del siglo XIX, en el que los partidos solo habían sido propiamente modificaciones del espíritu nacional. La lucha de clases se intercala en la vida del Estado, dificulta la unificación de las voluntades, obstaculiza la actividad parlamentaria y fuerza muchas veces a nuevos métodos de gobierno dictatoriales.

Estos cambios políticos no aparecen en todas partes al mismo tiempo y con la misma fuerza y claridad. El nuevo mundo político siente en general la unidad mucho más que el antiguo, y no solo la unidad de las formas, sino también la de la orientación. Podemos distinguir cuatro zonas: 1. las democracias antiguas; 2. la Rusia comunista; 3. la Italia fascista, y 4. los demás Estados, que oscilan entre los tres principios.

El gran cambio a la nueva era se hace igualmente observable por lo menos en Francia, América e Inglaterra. Mientras que estas antiguas democracias (entre las potencias vencedoras) muestran también en la nueva época de la política mundial una gran estabilidad de su vida estatal interna, de manera que el Estado moderno parece seguir evolucionando en línea recta, a pesar de las modificaciones aparentes, en los países que hacia el tiempo de la guerra mundial no poseían todavía una constitución democrática bien configurada, el desarrollo ha tenido lugar en una dirección más o menos opuesta al carácter que ha tenido hasta ahora el Estado moderno. Dadas sus instituciones internas, Ru-

sia no podía ser considerada antes de la época de la Revolución, como un Estado propiamente moderno, pero en todo caso desde la primera revolución de 1906 no parecía estar en camino de alcanzar el fin de una democracia burguesa, y en la época de Kerenski, bajo el influjo de sus aliados occidentales, pareció haber alcanzado realmente este fin. Pero con la Revolución comunista de octubre de 1917 ha marchado por un camino completamente distinto. La Constitución soviética implantada desde entonces contradice en cada uno de sus rasgos la imagen que nos hemos formado del Estado moderno típico. Aquí no puede hablarse de un Estado nacional soberano, al menos en principio. La Unión de Repúblicas Soviéticas vale tan solo como la sección rusa de la Internacional Comunista. El concepto de Estado nacional soberano pierde aquí su sentido. El lugar de la soberanía estatal interna lo ocupa la dictadura del proletariado. El lugar de la empresa económica privada y del capitalismo lo ocupa la ecomomía común comunista, con la excepción de la «nueva política económica». No hay derechos de libertad personal; la G.P.U. es todopoderosa. El complicado sistema de elecciones tiende a convertir la gran mayoría de la población rural en una minoría frente a las ciudades y a excluir de la vida estatal a todos los elementos no proletarios. Por lo demás, no hace más que ocultar la dictadura del jefe del partido comunista, y este partido organizado a la manera de una orden, como una formación típicamente federal, representa una élite de comunistas de confianza y disciplinados, que puede ser limpiada fácilmente, mediante frecuentes depuraciones, de todos los elementos indeseables. El complicado aparato de gobierno recibe su impulso exclusivamente del departamento más angosto y más elevado del partido, del *politburó*, en el que se decide la voluntad del dictador. Los departamentos de Estado, incluso los comisariados del pueblo que ocupan el lugar de los ministerios, no tienen a su lado ninguna significación independiente. Quien no pertenece al partido no es propiamente más que ciudadano pasivo. El Estado coincide con la sociedad «sin clases»; pero ambos son dominados por la minoría federativa y esta, a su vez, está bajo una jefatura dictatorial, que no tolera ninguna contradicción ni ninguna escisión. Es, por consiguiente, la perfecta contraimagen

del Estado moderno, tal como se ha configurado en Europa occidental.

No tan perfecta, pero sí bastante vigorosa, es la contraposición entre el Estado moderno de cuño tal vez francés y el fascismo italiano. También aquí el Estado está dominado por el partido, y el partido está bajo la dictadura del *duce*. También aquí hay un solo partido, sin permitirse oposición. El partido es también aquí una federación, una orden, una jerarquía establecida y una aguda disciplina; hay una educación de la juventud análoga a la de la Rusia comunista. Pero sobre todo aquí existe el mito de la nación (además del respeto a la Iglesia, a pesar de la ideología del partido, que en el fondo es anticlerical), la conservación de la forma económica capitalista, si bien bajo la vigilancia del Estado, la adhesión a la legitimidad monárquica, ya que el *duce* está formalmente encomendado de la dirección política por el rey. La doctrina oficial del partido quiere ver en la Revolución fascista únicamente el restablecimiento y la configuración ulterior de la antigua forma constitucional monárquica del Estatuto Albertino, que desde luego no conoce la forma de gobierno parlamentaria de origen meramente jurídico consuetudinario. Pero no hay más que remitirse a las explicaciones jurídicamente inatacables del libro de Silvio Trentino[6], para invalidar esta doctrina. Todos los elementos de la antigua Constitución están completamente trasmutados en la nueva Constitución fascista, precisamente en un sentido completamente opuesto al tipo del «Estado moderno» liberal. El rey, los ministros, la representación popular, el gobierno, la legislación, la administración de justicia: todo lleva un sello completamente nuevo, conforme a las exigencias de la dictadura federativa. El poder estatal concentrado en las manos del *duce* es completamente independiente hacia el exterior, dominador exclusivo en el interior. La economía nacional está totalmente incorporada al Estado nacional. La doctrina del «reino social» como moderador en la lucha social de clases encuentra en la *Carta di lavoro* una realización que hace una época nueva. Pero al principio del Estado, poder nacional que domina todo esto, ha sido sacrificado íntegramente el liberalismo, el derecho de la personalidad libre en la vida pública. No hay ninguna garantía de los derechos de libertad individual que sea prácticamente eficaz. No es una Cons-

titución libre, basada en la división de los poderes. No hay forma de gobierno parlamentaria. La estructura individualista de la sociedad y del Estado debe ser sustituida por la estructuración a base de estamentos profesionales: este es el sentido del «Estado corporativo», que indudablemente no está todavía completamente edificado. La representación popular es nombrada por el Gran Consejo Fascista sobre la base de listas de propuesta gremiales y solamente tiene un derecho formal y completamente insignificante de dar su aprobación a la legislación. Todas las funciones importantes están concentradas en el Gran Consejo del Partido y este depende por completo en su composición de la voluntad del dictador. Esta dictadura nacional anula el derecho de la personalidad libre en la vida pública, del mismo modo que la dictadura del proletariado en la Rusia soviética. Ambos sistemas de gobierno coinciden también en rechazar la forma de organización individualista y quieren construir la sociedad política más bien a base de células corporativas: allí la Constitución por consejos de los *soviets*, aquí la estructuración gremial del Estado corporativo. Finalmente, en ambos sistemas de gobierno el titular del poder estatal no es la mayoría del pueblo, sino una pequeña minoría escogida, organizada en forma federal, que culmina en la dictadura del caudillo, con la única diferencia de que una proclama el principio nacional y la otra el principio internacional.

Es imposible quitarse de en medio estos nuevos fenómenos de la vida estatal con solo calificarlos de degeneraciones o anormalidades de una significación tan solo pasajera, como gusta hacer especialmente la doctrina política francesa[7]. Están en pie con vigor y eficacia y con sus principios pueden dar tanto que hacer al mundo como en otro tiempo la Revolución francesa. Los tratados de paz de 1919 no han restablecido todavía en modo alguno el equilibrio perturbado del sistema de energía política del mundo; las condiciones de vida a las que han sido forzados los pueblos vencidos favorecen la difusión del bolchevismo, por un lado, y del fascismo, por otro y, los Estados recién instituidos por los vencedores con su exaltación chauvinista carecen de estabilidad política en una medida peligrosa. Con ello penetramos en la cuarta zona de la vida estatal actual. Como representante principal de la misma puede valer Alemania, que

desde luego está en una situación especialmente desgraciada. Aquí no se necesitan muchas más palabras, ya que estas cosas son familiares a todo el mundo y puesto que aquí no se trata de dar una explicación política, sino solamente de poner de relieve las circunstancias que marcan la diferencia de las condiciones de la vida política en Alemania frente a las condiciones normales de un Estado moderno. Al pueblo alemán se le ha hecho hoy imposible la existencia normal de un Estado nacional, porque se le sigue reteniendo la libertad y la igualdad de derechos, las cuales tienen que ser consideradas como condición indispensable para ello, y porque mediante la premeditada vulneración y mortificación del sentimiento del honor nacional se ha destruido la base sobre la cual descansa la actuación del Estado nacional. A esto se añade que los exorbitantes tributos que le han sido impuestos con el nombre de reparaciones, incrementan, en una medida peligrosa, los efectos desvastadores de la crisis económica general. La soberanía nacional ha sido prácticamente aniquilada, la economía nacional trabaja para intereses extranjeros y está abrumada por la asistencia a los millones de de desocupados, la vida de los partidos está complentamente degenerada y fuerza al gobierno que navega entre los partidos de las alas radicales, como entre Scila y Caribdis, a medidas dictatoriales que indudablemente no limitan todavía de una manera demasiado sensible el derecho de la personalidad libre en la vida pública, pero que no pueden ser consideradas como una manera normal de gobernar en el sentido nacional-burgués. Y de una manera similar o con mayor vigor aún aparece esta contraposición también en otros países de esta cuarta zona, incluso en aquellos que están en plena posesión de la soberanía, como Polonia y Yugoslavia. La gran hendidura entre la vida del Estado antes y después de la guerra se hace visible en todas partes. El viejo mundo político se ha desmoronado; el nuevo no muestra todavía ninguna forma ni dirección fija; pero tiende hacia algo distinto del hasta ahora Estado nacional burgués moderno.

El estrato superior burgués, que ha soportado hasta ahora el Estado nacional de una manera predominante, parece ir frecuentemente al encuentro de su disolución o, por lo menos, haber perdido su influencia política decisiva. En su lugar, e incluso a su lado, vemos destacarse en parte el proletariado industrial

y en parte una multicolor clase media inferior, con la pretensión a la dominación de la vida estatal. El enfoque nacional y el internacional siguen apareciendo como contraposiciones irreconciliables, mientras que en el fondo solo se trata de si el nacionalismo mantiene su nota imperialista, como hasta ahora, o si adopta una nota federalista, como parece exigir el futuro. Porque de las naciones, estas formaciones de historia milenaria, no debe, naturalmente, prescindirse tampoco como portadores de la vida futura de los pueblos. Solo cabe preguntarse si han de conservar el duro y exclusivo egoísmo de su razón de Estado y de su razón de economía o si han de adoptar en su lugar un *modus vivendi* más humano, en un «federalismo de Estados libres», como decía Kant. De ello depende en una medida predominante el futuro de la vida estatal.

Notas

[1] Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*. 1928.

[2] *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, vol. 66. Cuaderno 1, pp. 132 ss. (1931).

[3] «Die Wendung zum totalen Staat», en *Europäische Revue*, VII, 4 (1931).

[4] H. Heller, *Die Souveränität*. 1927.

[5] *Die Dioskuren*, vol. I.

[6] Cf. mi recensión en la *Zs. f. d. gesamte Staatswissenschaft*, 88, 3, p. 615.

[7] Cf. mi recensión del libro de De la Vega en la *Zs. f. d. ges. Staatswissenschaft*, 91, 3, pp. 587 ss.

BIBLIOTECA DE
POLITICA Y SOCIOLOGIA

Dirigida por Manuel García-Pelayo

SERIE MAJOR

1. *Los Grandes Pensadores Políticos*

por William Ebenstein

Reúne los textos más significativos de cada pensador, precedidos, en cada caso, de breves estudios que los sitúan dentro de la estructura del pensamiento general de su autor y de la situación histórica en que fueron escritos.

1.204 págs.

2. *Los Sistemas Políticos de los Imperios*

por S. N. Eisenstadt

Un análisis monumental de la estructura social y política de los imperios más importantes y de las causas de su desarrollo, continuidad y caída. Un libro que ilumina las sociedades burocráticas y las tendencias de nuestro tiempo.

644 págs.

3. *Ilustración y Política en la Grecia Clásica*

por Francisco Rodríguez Adrados

Clara y rigurosa exposición de los orígenes del pensamiento político occidental y una Historia de la cultura y de la *praxis* política griegas hasta Platón, cuya teoría política recibe nueva luz.

602 págs.

4. *El Sistema Social*

por Talcott Parsons

Aunando la perspectiva norteamericana de la realidad social con la utilización de esquemas gnoseológicos en los grandes sociólogos europeos y en la psicología profunda freudiana, desarrolla el autor una verdadera teoría, un sistema conceptual para el análisis de los sistemas sociales.

576 págs.

5. *El Hombre de Empresa Soviético*
por David Granick

Completa, documentada y amena descripción de los «hombres de empresa» que, dentro de una burocracia industrial, han conseguido alcanzar las alturas del poder soviético; hombres cuya capacidad, destreza y sentido del deber son fundamentales en la lucha emprendida por Rusia para conseguir la supremacía internacional.

288 págs.

6. *Forma y Equilibrio Sociales*
por Vilfredo Pareto

Destaca Pareto el significado de las motivaciones irracionales en la vida del hombre y de la sociedad, a los que trata de entender racionalmente a través de sus conceptos: «residuos» y «derivaciones». Su aportación a la famosa teoría de las *élites* se ha hecho cada día más presente en una sociología entendida como «ciencia de la realidad».

340 págs.

7. *El Marxismo Soviético*
por Herbert Marcuse

Se muestran en estas páginas la transformación de las ideas germinales del marxismo en ideología del régimen soviético y las acentuaciones, cuando no las modificaciones, de las tesis marxistas derivadas de la adaptación de la teoría originaria a la *praxis.* En esta edición española se ha añadido como anexo la segunda parte del programa del P. C. de la URSS aprobado por el XII Congreso.

312 págs.

8. *Estrategias de Actuación para la Sociedad Española*
por Rafael Alvargonzález

El "problema de supervivencia" de España exige un plan de actuación en nuestra sociedad que incluye:

— Estudio del medio humano, en cuyo seno vive la sociedad española, lo que implica también el estudio de las sociedades conexas con nosotros.

— Analizar la situación de la sociedad española, centro de ese medio.

— Llevar a cabo un estudio de los puntos débiles de nuestra sociedad y definir las posibles estrategias de actuación para, superándolos, "encauzar la cultura española hacia un esperanzador futuro".

272 págs. + 10 cuadros fuera de texto.

9. *Sobre la Revolución*
por Hannah Arendt

Un estudio del concepto y la dialéctica histórica de la revolución desde sólidas y originales perspectivas, contrastándola con la otra forma capital de violencia política, es decir, con la guerra.

348 págs.

10. *El Pensamiento Político en el Islam Medieval*
por E. I. J. Rosenthal

Por primera vez, en forma sintética y completa, se estudia el pensamiento político islámico, interesante no sólo por su valor intrínseco, sino también por su influencia sobre el pensamiento político occidental en la Baja Edad Media, y por constituir el supuesto histórico-ideológógico de los actuales pueblos islámicos, de nuevo convertidos en potencia mundial.

328 págs.

11. *Textos Fundamentales de la Historia*
por Miguel Artola

Una selección de textos históricos representativos del desarrollo de la cultura occidental, realizada de acuerdo con las perspectivas y exigencias historiográficas de nuestro tiempo.

644 págs.

12. *Historia de las Formas Políticas*
por Otto-Hintze

328 págs.

SERIE MINOR

1. *La Ciencia de la Sociedad*

por Leo Kofler

Desarrolla el autor una «comprensión» dialéctica de la realidad social y lleva a cabo, al mismo tiempo, una expresión crítica de algunas de las corrientes más importantes del pensamiento contemporáneo. Marca este libro el hito más importante en el desarrollo del pensamiento marxista, desde Lukács.

264 págs.

2. *La Lucha Política en el Mundo Antiguo*

por Mario Attilio Levi

Una síntesis feliz de las aportaciones de la historiografía política contemporánea sobre el mundo antiguo, que nos muestra de forma clara y precisa las ideas, instituciones y relaciones políticas en aquel mundo durante más de tres milenios.

292 pags.

3. *La Dictadura*

por Carl Schmitt

La obra más completa e importante para el conocimiento de las ideas y de la *praxis* del Estado absolutista.

344 págs.



Otto Hintze nació en 1861 y murió en 1940. Fue profesor de "Política e Historia constitucional, económica y administrativa" en la Universidad de Berlín. Pertenece, por tanto, a la gran generación alemana de tránsito entre los siglos XIX y XX y ha sido uno de los máximos especialistas de Historia de la constitución y de la administración.
No escribió más obra voluminosa —más de 600 páginas— que su "Exposición introductiva a la organización de autoridades y administración general de Prusia en el comienzo del gobierno de Federico II", publicada como introducción al tomo VI del *Acta Borussica*. El resto de su obra se encuentra dispersa en más de trescientos trabajos, algunos de los más importantes reunidos en 1941 y 1942, bajo la dirección de su discípulo Fritz Hartung, el eminente historiador de Derecho Político alemán, en dos volúmenes titulados *Staat und Verfassung* y *Zur Theorie der Geschichte*.
En 1962 se hizo una edición ampliada del primero de estos volúmenes conservando su título, y en 1964 del segundo, que reúne sus trabajos de sociología, política y teoría de la historia, bajo el título *Soziologie und Geschichte*.

Ultimos títulos publicados

18. Introducción al estudio comparativo de los gobiernos
Jean Blondel

19. Pensamiento político contemporáneo
Eugene J. Meehan

20. Relaciones entre la Iglesia y el Estado en la Edad Media
Enrique Gallego Blanco

21. Europa en el año 2000
Fundación Europea de la Cultura